



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

**EL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO:
CRISIS DE LEGITIMIDAD Y
RUPTURA DEL PACTO CONSTITUCIONAL.
¿HACIA NUEVAS FORMAS DE LEGITIMACIÓN?**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRA EN CIENCIA POLÍTICA
P R E S E N T A :
LIC. GLORIA LUZ ALEJANDRE RAMÍREZ**

DIRECTORA DE TESIS: DRA. GINA ZABLUDOVSKY KUPER



CIUDAD UNIVERSITARIA, MÉXICO, D.F.

AGOSTO DE 2004



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A
*Mi pequeño
Francisco Sebastián...
Fuente inagotable,
fortaleza y convicción.*

Agradecimientos

A

Gina Zabludovsky Kuper
Judit Bokser Misses

Fernando Ayala Blanco
Artemio Abarca Sánchez
César Pérez Espinosa

Las figuras y representaciones simbólicas son los referentes más valiosos
y reales de vida

Gracias por el encuentro y la compañía en este tramo del camino

A

La Universidad Nacional Autónoma de México
Seno de aprendizaje, motivación y compromiso

A las

miradas atentas y puntuales en la culminación de este trayecto

A

Todos y cada uno de
quienes me han extendido gentilmente su mano y
sientan que, al no mencionarlos, he cometido una terrible omisión...

EL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO: CRISIS DE LEGITIMIDAD Y RUPTURA DEL PACTO CONSTITUCIONAL. ¿HACIA NUEVAS FORMAS DE LEGITIMACIÓN?

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	I
CAPÍTULO 1. LOS TÉRMINOS DE LA LEGITIMIDAD Y DEL SISTEMA POLÍTICO.....	1
1.1. Conceptos y fundamentos teóricos de la legitimidad.....	1
1.1.1. Legitimidad y consenso	18
1.1.2. Relación entre legitimidad y poder político.....	22
1.1.3. Legalidad y Estado de derecho con bases de legitimidad.....	30
1.2. Sistema político, conceptos y definiciones teóricas.....	38
1.2.1. Estabilidad como condición de legitimidad y legitimación del sistema.....	41
CAPÍTULO 2. CONFORMACIÓN DEL PODER POLÍTICO INSTITUCIONALIZADO Y LA LEGITIMIDAD DEL SISTEMA.....	45
2.1. El sistema político mexicano y el sustento de su legitimidad.....	45
2.1.1. El trance porfirista. Hacia un nuevo pacto social posrevolucionario.....	45
2.1.2. Elementos jurídico-constitucionales que pactaron, consolidaron y garantizaron la legitimidad del sistema. (Artículos 3, 27, 123 y 130 del Constituyente de 1917).....	51
2.1.3. Construcción del régimen posrevolucionario y ejercicio del poder político.....	67
2.2. Elementos ideológicos y mecanismos tradicionales de legitimación del poder que conformaron el sistema político mexicano.....	71
2.2.1. Presidencialismo y legitimidad en el sistema político mexicano.....	72
2.2.2. Surgimiento y consolidación del partido hegemónico (PRN, PRM, PRI), garante de legitimidad en el régimen posrevolucionario.....	85
2.2.3. Fortalecimiento de la imagen presidencial, política de masas, industrialización y crecimiento estatal.....	91

CAPÍTULO 3. RUPTURA DEL PACTO CONSTITUCIONAL. DECADENCIA DE LAS BASES DE LEGITIMIDAD.....	111
3.1. El presidencialismo de Carlos Salinas de Gortari: El poder ilegítimo en búsqueda de legitimación.....	112
3.1.1. Propuesta de modernización y anquilosamiento del sistema político.....	125
3.1.2. PRONASOL y justicia social, bandera de legitimación durante el periodo salinista.....	133
3.2. Elementos que hacen patente la ruptura del pacto constitucional de 1917 que fundamentó la legitimidad del sistema.....	145
3.2.1. Reformas constitucionales a los artículos 3º, 5º, 24, 27 y 130 por iniciativa presidencial en el periodo salinista.....	149
3.2.2. La antesala del desencanto.....	160
3.3. Debacle del proyecto político-económico salinista. Confirmación de una legitimación endeble.....	163
3.3.1. Los “triumfos”, espejismos de los logros macro-económicos.....	163
3.3.2. El EZLN, 1994: ruptura del tejido social.....	168
3.3.3. Colosio, el reflejo trágico de un sistema político decadente.....	173
3.3.4. Crisis política como crisis de legitimidad.....	176
CONCLUSIONES.....	181
BIBLIOGRAFÍA.....	188
HEMEROGRAFÍA.....	195
DOCUMENTOS OFICIALES.....	197
MATERIAL ELECTRÓNICO CONSULTADO.....	198

INTRODUCCIÓN

La relación entre la sociedad mexicana y el Estado permite apreciar un cambio en la realidad y en el papel que éste había representado gracias a su incidencia continua en la problemática social, especialmente por su carácter que como Estado benefactor que lo definía como paternalista. Este paternalismo se ha trastocado por las nuevas tendencias de la economía internacional e inclinó al Estado hacia el modelo neoliberal, inmerso en los procesos de globalización y de la no intervención estatal en las actividades económicas y comerciales.

El afán por la justicia social es un tema importante en el que hasta ahora no se ha dado una respuesta clara, de aquí que se haya convertido en un punto de conflicto y enfrentamiento entre gobierno, sociedad y partidos políticos. La problemática social que en la actualidad se vive está caracterizada por el desplome del poder adquisitivo de la población y un crecimiento desmedido de la pobreza, resultado de gobiernos que dejaron de lado la atención a los problemas más agudos de la población.

El problema de la legitimidad que se aborda en este trabajo de tesis presenta diversos momentos. El fundamental es aquel donde se ha puesto en entredicho la capacidad del Estado mexicano para lograr un grado de consenso que garantice la obediencia a las leyes y a sus formas. En el entendido de que el poder estatal es legítimo en tanto encuentra reconocimiento al transformar, de manera determinante, la obediencia en adhesión, la pregunta inmediata sería ¿por qué la pérdida de legitimidad? De entrada se podría responder que por la falta de pericia política para atender y satisfacer de forma expedita y acorde con la realidad, todas aquellas demandas que la sociedad, por su propia naturaleza y dinámica, manifiesta y exige al gobierno que le sean cubiertas; hablese de atención al desempleo, apertura democrática, disposición de servicios elementales, o bien, de seguridad pública y combate a la impunidad. Sin embargo, la crisis de legitimidad del sistema político mexicano alude a otros tantos aspectos; en primera instancia, el consenso en torno a la figura representativa del poder y segunda, el sistema de creencias y valores en estas formas de adhesión que aseguran la operatividad de las relaciones de poder desarrolladas en el ámbito estatal. De este modo, el problema

de la legitimidad va directamente vinculado a la creencia en la validez de un orden social por parte de un número relevante de los miembros de una sociedad.

La legitimidad se vincula con el deber a la obediencia de la norma surgida del orden político establecido y por tanto, a quien detenta el poder, así como, el reconocimiento a las instituciones que la construyen, la acompañan y la representan.

La legitimidad, de acuerdo a Bobbio, inspirado en Max Weber, es "... el atributo del Estado que consiste en la existencia en una parte relevante de la población de un grado de consenso tal que asegure la obediencia sin que sea necesario, salvo en casos marginales, recurrir a la fuerza. Por tanto, todo poder trata de ganarse el consenso para que se le reconozca como legítimo, transformando la obediencia en adhesión. La creencia en la legitimidad es, pues, el elemento integrante de las relaciones de poder que se desarrollan en el ámbito estatal."¹

Este elemento de la credibilidad política se vuelve parte importante para el reconocimiento de la legitimidad y ambos conceptos se vinculan, dada la creencia en los gobernantes, dentro de condiciones de estabilidad política y reconocimiento pleno de la población hacia aquéllos. Se podría decir entonces que "... la legitimidad es creer que a pesar de los defectos y las fallas, las instituciones políticas existentes son mejores que otras que pueden ser establecidas y, por tanto, pueden exigir obediencia"²; en apego a un juego democrático y participativo que permita el reconocimiento hacia las instancias gubernamentales.

En este sentido, la legitimidad es un factor fundamental en el ejercicio del poder; en términos generales, es la aceptación de un orden social como válido y éticamente aceptado. Es un proceso propio de todo sistema político que, a la vez, conforma una de sus funciones principales. Se constituye como un elemento multidimensional ya que incluye factores racionales, éticos, históricos y psicológicos de la sociedad. Pero

¹ Bobbio, Norberto, Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco *Diccionario de Política*. Tomo 2, Siglo XXI, México, 1982, p. 892

² Linz, Juan. "Legitimidad y democracia en la evolución de los regímenes políticos", citado por Zabudovsky K. , Gina. "Legitimidad y globalización". En Molina y Vedia, Silvia (Coordinadora) *Credibilidad Política. Globalización, sociedad y medios masivos*. FCPyS-UNAM y Fundación Manuel Buendía, México, 1996, p. 16

Nota: Las referencias se retomarán en el cuerpo de la investigación para su análisis.

principalmente es un elemento que posibilita el ejercicio del poder y que identifica a una autoridad legítima y capacitada para determinar y hacer cumplir las reglas de carácter general para la población, que por sí mismas prescribe la obediencia a la autoridad enmarcada en ciertos límites.

Retomando lo anterior, los nexos del Estado mexicano con la sociedad se han visto fracturados y carentes de una recuperación rápida, ya que se requiere de la implantación de nuevas políticas que reactiven la relación y la introduzcan nuevamente en una correspondencia de intereses donde el factor de legitimidad dé validez a las acciones de gobierno, a sus representantes y a la comunidad. A su vez, que el Estado encuentre en éstos verdaderos elementos de cohesión, de tal forma que se manifieste como la expresión unitaria del todo social. Se requiere de una renovación integral, donde es necesario también el esfuerzo de la sociedad, pero principalmente el reconocimiento dentro de los actores que conforman el sistema político que ha fallado y frustrado la capacidad de desarrollo del país en todas sus expresiones.

De esta forma, el problema de investigación se centra específicamente en la crisis de legitimidad en el sistema político mexicano y en las instancias de poder que lo integran, así como en los grupos e intereses que en términos reales representa y determinan la actividad política, económica y social en la que se mueve el Estado. Podríamos decir que la etapa crítica tiene su manifestación hacia 1988 cuando cae el Partido Revolucionario Institucional como partido hegemónico en el gobierno al término del sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado y con la llegada a al presidencia de Carlos Salinas de Gortari.

El Estado mexicano se ha caracterizado por la experiencia; la práctica y la cultura del poder, ligada a una política de masas y coaliciones, de aquí que el entretejido del sistema político se centre en la persuasión. Las masas forman parte fundamental de la historia del Estado, y es así como el Estado y los partidos políticos surge de esa relación con la política de poder y la política de masas. Por otra parte, se reconocen dentro del sistema los fenómenos de la represión, en una cultura autoritaria.

La capacidad para que el sistema se mantenga y continúe en su dinámica de control a través del manejo del poder, la coalición de grupos y clases y la concertación Estado-

sociedad, se mantiene bajo un serio cuestionamiento. El sistema por sí mismo y en su interior ha roto las reglas del propio juego que él impuso, al realizar una serie de transgresiones que lejos de articular la relación entre los grupos en el poder y la sociedad la han lesionado y con ello se perdieron los puntos de unión o adhesión hacia el sistema, denotándose con ello la carencia de su reconocimiento legítimo al propio sistema y a las instancias de poder que lo integran.

La crisis de legitimidad del sistema político mexicano no se manifiesta por sí sola, sino que viene aparejada al tipo de Estado adoptado y a la figura presidencial que lo acompaña, además de considerar los cambios que a raíz de algunos planteamientos sobre su reforma se manejaron, especialmente en el sexenio del expresidente Carlos Salinas. Y que aún en nuestros días causan estragos y son tema de discusión, sin embargo, en su momento, legitimaron y reconocieron a la figura presidencial, desacreditada de origen, como el principal autor del supuesto cambio, fantasía en el cual estábamos inmersos.

Aunado a esto, hay una serie de situaciones singulares que han llevado al sistema a una pérdida del control y manejo de las situaciones problemáticas que afectan severamente su estructura y laceran la relación Estado-sociedad, ya que cada vez es más notoria la herencia de la descomposición del sistema político y la inoperancia del económico.

Ahora bien, al asumir que el sistema político mexicano ha caído en una etapa de crisis, se debe entender este concepto como un periodo de manifestación aguda de una afección, el momento decisivo y peligroso en la evolución de las cosas. Con ello es admisible que la serie de eventos que han sacudido la estructura del sistema en todos sus aspectos lo ubican en una endeble condición para afrontar la problemática política, económica y social. Si bien la ciudadanía manifiesta aparente tolerancia hacia la incapacidad por parte del Estado, a través de sus instancias de gobierno, para canalizar las demandas y dar respuesta viables, es perceptible la desconfianza y la carencia de credibilidad en torno a esta figura.

Como objeto de estudio de la Ciencia Política, el tema está directamente vinculado con el contenido de la especialidad, ya que se habla del poder y de categorías centrales

como Estado, sistema político, presidencialismo, sociedad, legitimidad, legalidad, grupos hegemónicos, política de masas y poder como tal. Este último punto es parte fundamental, ya que como lo menciona Maurice Duverger, la Ciencia Política centra su objeto de estudio en torno a la noción de poder que designa al grupo de gobernantes, junto a ella se encuentra el problema de la legitimidad. El poder legítimo corresponde a las creencias y al consenso, ligado a la confianza, ya que ésta es indispensable para el sistema político porque la requiere en la medida en que tiene que darle cauce a una complejidad más o menos indeterminada, en este sentido la confianza permite crear el ambiente apropiado para la gobernabilidad.

Para el tratamiento de la investigación se recurrirá al método deductivo que permite el acercamiento al objeto de estudio de lo general a lo particular. Con relación al marco teórico de referencia, basado en las principales aportaciones que respecto al concepto de legitimidad se han abordado, en el ámbito de la Ciencia Política, recurrimos a los planteamientos weberianos.

El tratamiento que Max Weber da a la legitimidad, entendida como el poder que se encuentra reconocido por los individuos y se ejerce como genuino o auténtico, parte de la dominación y la obediencia, al que se suma otro factor: la creencia en la legitimidad, que será la categorías primordial de la investigación.

El análisis de la legitimidad o la carencia de ella está directamente relacionado, para este estudio, con el Estado como objeto de legitimación, en el cual se ve manifiesta o suprimida de acuerdo a una serie de circunstancias o variables que determinan una u otra. Weber indica que “el Estado, al igual que toda entidad política, es un enlace de dominio de individuos sobre individuos, sostenido mediante la legítima violencia.”³ De aquí que se incorpore al Estado como otra de las categorías principales en este análisis.

De acuerdo con lo mencionado, será necesario el análisis preciso sobre los diversos fundamentos de la legitimidad y su relación con la obediencia y la adhesión, tomando en cuenta la figura que encarna la autoridad legítima. Por ello, el fenómeno mexicano de la imagen presidencial es pertinente tratarlo de acuerdo a los conceptos de Max Weber sobre los tipos de dominación.

³ Weber, Max. *El político y el científico*, La red de Jonás, México, 1984 p . 8

Otra categoría importante es la de sistema político. En éste "...se incluyen todas las interacciones que afectan el uso —real o posible— de la coacción física legítima. El sistema político comprende no sólo instituciones de gobierno, como las legislaturas, tribunales de justicia y organismos administrativos, sino todas las estructuras en sus aspectos políticos. Por lo que al sistema se refiere éste implica la interdependencia de sus partes constitutivas y un límite específico entre él y su contorno. interdependencia da por hecho que si en un sistema cambian las propiedades de uno de sus aspectos, todos los demás elementos se verán afectados. Estos factores serán de gran apoyo en el análisis de la figura presidencial como una figura de legitimidad dentro del sistema político mexicano.

El argumento principal se centra en que el sistema político mexicano se encuentra inmerso, con el arribo de Carlos Salinas de Gortari, desde su postulación como candidato a la presidencia, y propiamente a partir de los resultados de los comicios de 1988, en una crisis de legitimidad y de credibilidad, que lo han llevado a su debilitamiento, ya que sus preceptos políticos los canjeó por fundamentos económicos que dejaron de lado las expectativas de desarrollo y nulificaron la atención hacia los rubros sociales más apremiantes y, por otra, al rompimiento con las bases ideológicas y constitucionales que en su momento mantuvieron, garantizaron y pactaron la estabilidad en la relación del Estado Mexicano con su población.

En esta tónica las reformas constitucionales a los Artículos 3º, 5º; 24, 27 y 130, aplicadas durante el periodo presidencial de Carlos Salinas de Gortari, dan cuenta de la ruptura con el compromiso social que había mantenido el Estado Mexicano posrevolucionario en aspectos básicos de su relación política con la población. La ruptura, en este sentido, se concibe desde el aspecto valorativo del término, en la dualidad del compromiso adquirido entre Estado y sociedad. La aclaración es pertinente en la comprensión de que se pudiera interpretar como una ruptura desde el ámbito jurídico-normativo, que se interpretaría como la anulación del precepto constitucional como norma fundamental.

Durante el periodo presidencial de Carlos Salinas de Gortari se presentaron una cadena de eventos políticos inadmisibles que pusieron en entredicho la solidez del propio

Estado y mostraron el deterioro de un sistema político sin expectativas de solución y renuente a aceptar su incapacidad para mantenerse.

De los acontecimientos que a la vista han resquebrajado el tejido del sistema político y a la propia nación son patentes el surgimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), movimiento que en enero de 1994 desnudó la grave situación económica y social en la que se encuentra gran número de ciudadanos que viven en las peores condiciones y no eran tomados en cuenta como parte fundamental de la identidad política, cultural y social del país.

Otro de los eventos trascendentes e impactantes fue el asesinato del candidato oficial del Partido Revolucionario Institucional (PRI) a la presidencia de la República, Luis Donaldo Colosio Murrieta, en marzo de 1994, acontecimiento que hizo más que patente la descomposición del sistema político mexicano en su propia raíz. Este hecho evidenció las encarnizadas luchas por el poder que se gestaron entre la clase política y que, lejos de dirigirse a una recomposición en sus bases políticas, sociales y económicas, se sigue perdiendo en la inmensidad de sus problemas.

El sexenio salinista, después de la serie de eventos que ya de por sí lo desprestigiaban, se enfrentó a otro suceso que terminó por complicar la problemática y comprometer severamente al gobierno de Carlos Salinas; así, con otro asesinato, el de José Francisco Ruíz Massieu, en el mismo año que el de Colosio, se puede decir que se volvía insostenible el gran teatro que el *staff* y actores del régimen en cuestión pusieron en escena. Esta situación la delegaba a un presidente electo por eminente terror de la población a continuar con esta ola de hechos que la dañaron gravemente, eventos que, se podría decir, atentaron contra la moral de la nación.

Ernesto Zedillo asumió la responsabilidad del país en diciembre de 1994, así como el compromiso para restablecer el orden que se perdió dados los acontecimientos referidos; sin embargo, acto seguido vino el primer descalabro del nuevo gobierno: la economía se vino a pique tras una inminente devaluación que ya no podía continuar ocultándose y que hizo de los sueños de todos los mexicanos exactamente eso, fantasías que se desvanecieron en el mismo momento que la banda cambiaria empezó a deslizarse. Pronto caímos en la realidad y dejamos de pertenecer al primer mundo, se

desmoronó el sistema financiero y con él las expectativas de desarrollo a corto, mediano y largo plazo. La crisis de 1994, mucho más severa que las de 1982 y 1988, se manifestó con impactos considerables en la economía mexicana a nivel macro y micro, con sus consecuencias internacionales por encontrarnos inmersos en la llamada globalización.

La atención a los puntos mencionados se detallarán en este documento a través de tres capítulos articulados en el siguiente orden y contenido:

CAPÍTULO 1. LOS TÉRMINOS DE LA LEGITIMIDAD Y DEL SISTEMA POLÍTICO

En este capítulo se realiza la desagregación teórica sobre el concepto de sistema político y de legitimidad, así como de los elementos que la conforman. También nos ocupamos de la diferencia e interrelación que mantiene la legitimidad con el término de legalidad, credibilidad, consenso, Estado de derecho y poder político. La legitimidad como elemento fundamental del ejercicio del poder será tratado en este punto con objeto de comprender esta relación y la aplicación que en términos prácticos se ejecuta, ya que esta relación es simbiótica, es decir, en tanto existe legitimidad se hace manifiesto el ejercicio del poder y la obediencia al mismo.

CAPÍTULO II. CONFORMACIÓN DEL PODER POLÍTICO INSTITUCIONALIZADO Y LA LEGITIMIDAD DEL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO

La conformación del sistema político mexicano nació de la institucionalización de la lucha por el poder político, que sienta sus bases con la caída del porfiriato, la Revolución mexicana y el periodo posrevolucionario que encuentra su maduración con la conformación del partido de Estado. En sus inicios se llamó Partido Nacional Revolucionario (PNR), fundado por Plutarco Elías Calles en 1928, y que después cambió de nombre a Partido Revolucionario Institucional (PRI). Al interior del partido se aglutinaron las fuerzas que lucharon por el poder, ya no por las armas como en la época de los caudillos, sino por la integración del llamado voto de unidad en torno a un candidato único, propio del corporativismo y característico del sistema político mexicano, donde la figura primordial y motor del sistema es el presidente de la república, figura que se legitima por la adhesión y reconocimiento de su persona y su poder por parte de los miembros aglutinados al cuerpo corporativo.

Este segundo capítulo se dedicará al análisis del sistema político mexicano, su conformación y las bases de legitimidad institucional, jurídica e ideológica dentro del sistema de valores que le dan sustento. Así mismo, se analizará la figura presidencial en México, como la imagen que toma en su persona la legitimidad tanto del Estado como del régimen que representa ante la población. Aunado a ello se tocarán los puntos que dan sustento a la legitimidad, basado en el marco del Estado de derecho y las propuestas emitidas como acciones de gobierno a cumplir surgidas de la Constitución de 1917, elementos fundamentales del pacto social que se instaure en el curso del México posrevolucionario y que articula las creencias y valores en torno al poder y a la figura que lo representa.

CAPÍTULO III. RUPTURA DEL PACTO CONSTITUCIONAL. DECADENCIA DE LAS BASES DE LEGITIMIDAD

En este punto se aborda la parte medular y centro del estudio en cuestión, ya que se aterriza en la figura presidencial, en torno a su legitimidad de un periodo en concreto. Por una parte, se trata la serie de eventos políticos, económicos y sociales acontecidos en 1988, que hicieron de Carlos Salinas de Gortari una figura de inicio ilegítima por las dudas y cuestionamientos con los cuales asume el poder y cómo a través de una serie de actos principalmente de corte económico, centrados particularmente en el Programa Nacional de Solidaridad, logra su legitimidad personal como figura presidencial, aún a costa de la legitimidad política. Situación que a la postre lleva al sistema político mexicano a una severa crisis al interior de su estructura y tejidos fundamentales, a tal grado que el desencanto social se manifiesta con el surgimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en 1994. El quiebre político del sistema se evidencia en la lucha por el poder para asumir un nuevo periodo presidencial, que degeneró con el crimen de Luis Donaldo Colosio, estigma de la decadencia de la propia clase política.

A su vez, se expone la situación en la cual el gobierno de Salinas abandona a la población en términos de la satisfacción de sus necesidades básicas, ya que, una vez que deja el poder, se hace patente la gran farsa económica en la que nos encontrábamos inmersos y que devino en una grave crisis, aunada al gran problema en el que se envolvió al aspecto político. La herencia de Carlos Salinas a Ernesto Zedillo, incluyó en gran medida el descrédito y la confirmación de la ilegitimidad del periodo salinista.

Aquí, de manera muy general, se evidencia la decadente condición de las instituciones gubernamentales y el desgaste que han sufrido como elementos de legitimidad del propio sistema, carentes de capacidad de respuesta hacia las demandas ciudadanas, con lo cual se abre el cuestionamiento sobre cuáles serán las rutas que deberán conducir a nuevas formas de legitimación política, en el entendido de que las constituidas carecen de vigencia y operatividad política. De igual modo se presenta el análisis en relación a la crisis política que presenta el sistema político mexicano, reflejada propiamente en crisis de legitimidad como decadencia de las formas de relación mando-obediencia entre Estado y sociedad.

CAPITULO 1

LOS TÉRMINOS DE LA LEGITIMIDAD Y DEL SISTEMA POLÍTICO

El análisis de la legitimidad y los elementos que la conforman están directamente relacionados con el Estado como objeto de legitimación. En el Estado se centra la comunidad política, como un grupo social con base territorial y a su interior confluye un conjunto de instituciones que regulan la lucha por el poder político y que parten de elementos de adhesión sustentados en la legalidad. En estos términos, el poder se legitima y existe la aceptación y reconocimiento hacia el gobierno que lo representa, así como a las normas y valores que lo caracterizan.

Vincular los elementos que permiten el ejercicio del poder político legítimo pareciera tarea sencilla, sin embargo, no se trata de una sola labor conceptual sino reflexiva para conectar los puntos que permiten su comprensión y a la vez su cuestionamiento. En este breve trabajo se exponen los nexos entre los términos que nos llevan a entender desde la propia legitimidad, las características que determinan y reconocen al poder político y al Estado de derecho; por ello se hablará de poder, dominación, autoridad, legalidad y consenso, sin que ello implique una separación tácita entre uno y otro. Por el contrario, el objeto de esto es mostrar desde su origen el lazo que los identifica y que innegablemente persiste.

1.1. CONCEPTOS Y FUNDAMENTOS TEÓRICOS DE LA LEGITIMIDAD

Partir del concepto de legitimidad implica por sí mismo, vincularnos con el concepto de poder político y, por ende, del Estado, concretamente el Estado moderno. Desde la aproximación más simple la legitimidad se remite al carácter de legítimo que por sinonimia se concibe como lo auténtico, lo genuino, en términos legales, se entiende por aquello que se apega o está conforme a la ley¹. Aparentemente, el término parece claro y, sin embargo, al relacionarse con los conceptos antes mencionados adquiere otra connotación y se hace más compleja.

¹ *Diccionario Enciclopédico Larousse*, 6ª ed; 2ª. Reimpresión, Santafé de Bogotá, Colombia, 2000, p. 601

La legitimidad, en una forma más elaborada, retomada por Lucio Levi, es "...el atributo del estado que consiste en la existencia en una parte relevante de la población de un grado de consenso tal que asegure la obediencia sin que sea necesario, salvo en casos marginales, recurrir a la fuerza. Por tanto, todo poder trata de ganarse el consenso para que se le reconozca como legítimo, transformando la obediencia en adhesión. La creencia en la legitimidad es, pues, el elemento integrante de las relaciones de poder que se desarrollan en el ámbito estatal"²

Podemos decir que en su origen la voz *legitimus* significaba que un mandato o legislación eran adecuados a un orden establecido. Con esto, el núcleo normativo de este sentido tradicional de la legitimidad, descansa en el supuesto de que los valores y las normas de ese orden estén fundamentados en un principio de justicia que trasciende la arbitrariedad de las voluntades particulares. De ahí que en el lenguaje común el término legítimo se use frecuentemente como sinónimo de justo o razonable.³

En este sentido, la legitimidad es un factor fundamental en el ejercicio del poder. Varios rasgos la caracterizan: es la aceptación de un orden social como válido y éticamente aceptado; es un proceso propio de todo sistema político y a la vez conforma una de sus funciones principales; se constituye como un elemento multidimensional ya que incluye factores racionales, éticos, históricos y psicológicos de la sociedad. Pero principalmente, es un elemento que posibilita el ejercicio del poder y que identifica a una autoridad legítima y capacitada para determinar y hacer cumplir las reglas de carácter general para la población, que por sí mismas prescriban la obediencia enmarcada bajo ciertos límites.

El tratamiento que Max Weber da a la legitimidad, entendida como el poder⁴ que se encuentra reconocido por los individuos y se ejerce como genuino o auténtico, parte de la dominación y la obediencia, orientada hacia lo siguiente:

²Levi, Lucio. "Legitimidad. En Bobbio, Norberto, Matteucci, Nicola y Pasquino Gianfranco. *Diccionario de Política*, Tomo 2, 10ª. ed; Siglo XXI, 1998, p. 862

³ Serrano Gómez, Enrique. *Legitimación y racionalización. Weber y Habermas la dimensión normativa de un orden secularizado*. UAM. Iztapalapa-Anthropos. Filosofía Política. Pensamiento crítico/ pensamiento utópico 83, España, 1994, pp.12-13

⁴ Poder: que significa la probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aún contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad. Weber, Max. *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica (FCE), México, 1996, p. 43

Debe entenderse por 'dominación'...la probabilidad de encontrar obediencia dentro de un grupo determinado para mandatos específicos (o para toda clase de mandatos). No es por tanto, toda especie de probabilidad de ejercer 'poder' o 'influjo' sobre otros hombres. En el caso concreto esta dominación ('autoridad') puede descansar en los más diversos motivos de sumisión: desde la habituación inconsciente hasta lo que son consideraciones puramente racionales con arreglo a fines. Un determinado mínimo de voluntad de obediencia, o sea de interés (externo o interno) en obedecer, es esencial en toda relación auténtica de autoridad...Normalmente se añade otro factor: la creencia en la legitimidad.⁵

La idea de dominación en el sentido moderno del concepto, se ejecuta por el uso de cuadros administrativos que permiten el control y la extensión del dominio, de aquí que esto se realice a través de una asociación a la cual Weber llama *asociación de dominación*, donde los miembros sometidos a ésta se vinculan de acuerdo con el orden vigente.

La asociación de dominación, en cuanto tal, es normalmente asociación administrativa. La peculiaridad de esta asociación está determinada por la forma en que se administra, por el carácter de círculo de personas que ejercen la administración, por los objetos administrados y por los alcances que tenga la dominación. Las dos primeras características dependen en gran medida de cuáles sean los fundamentos de *legitimidad* de la dominación.⁶

Como se puede apreciar, Weber define a la legitimidad como la creencia en la validez de un orden social por parte de un número relevante de los miembros de una sociedad. En este sentido, Enrique Serrano apunta que la legitimidad implica la capacidad del sistema para engendrar y mantener la creencia en las instituciones políticas.

Cuando uno se pregunta por la legitimidad de un orden político no basta con establecer la existencia de una <<obediencia habitual>>, entendida como una regularidad empírica en la que los individuos actúan en concordancia con lo prescrito por el orden. Al mismo tiempo se pone en cuestión la existencia de un consenso o creencia en la validez de ese orden por parte de sus integrantes, como uno de los <<motivos>> de esa obediencia.⁷

La legitimidad da por hecho que los individuos que conforman un orden social asumen y acatan las normas que lo rigen, mismas que se caracterizan de manera

⁵ *Ibid*; p. 170

⁶ *Ibidem*.

⁷ Serrano Gómez, Enrique, *op. cit.* p. 11

obligatoria. En otras palabras, se toman como lo que “debe ser”, por ello la legitimidad en última instancia se consolida como el elemento indispensable para cumplir con la estabilidad de un orden y con ello lograr que las medidas coercitivas, digamos que con cierto grado de violencia, sean restringidas. La legitimidad así concebida se liga a los cuestionamientos “... sobre el deber de (la) obediencia de los mandatos emanados del orden político.”⁸

Para explicar su estudio, Weber detalla y clasifica los tres tipos de dominación. Centrándonos en la clasificación de los tipos ideales que presenta, analiza las relaciones y los vínculos de poder que se determinan entre el dirigente y su cuerpo administrativo, así como las diversas formas de lealtad que el primero espera de los segundos.

De acuerdo con esto es importante explicar brevemente los tipos de dominación para comprender el planteamiento weberiano; sin embargo, debemos aclarar que las formas de dominación que en seguida se expondrán son definiciones que se toman como guías en el conocimiento histórico, o formas de aproximación a la realidad. Como tales son tipos puros contruidos de manera supratemporal, que en un principio son aplicables a los fenómenos históricos sin importar la época a la que pertenecen.⁹

Hecha la aclaración anterior, para Weber existen tres tipos puros de dominación legítima:

1. De carácter racional o autoridad legal: descansa en la creencia en la legalidad, en el derecho “pactado u otorgado” y se ejerce de modo racional con arreglo a fines o a valores. Al regirse por el derecho, su esencia está en una serie de reglas abstractas, el soberano legal obedece al orden impersonal y los miembros obedecen como miembros de la asociación, responden al derecho.

Se rige por el principio de jerarquía administrativa, es decir, de la ordenación de autoridades, requiere de una formación profesional, son empleados como funcionarios, formando el cuadro administrativo típico de asociaciones racionales. De esta manera, Weber expresa lo siguiente:

⁸ *Ibid;* p. 12

⁹ Cfr. Zabudovsky Kuper, Gina. *Patrimonialismo y modernización. Poder y dominación en la sociología de oriente de Max Weber*, FCE, México, 1993, p. 22

Se obedece no a la persona en virtud de su derecho propio sino a la regla estatuida, la cual establece al propio tiempo a quién y en qué medida se debe obedecer. También el que ordena obedece, el emitir una orden, a una regla a la 'ley' o al 'reglamento' de una norma formalmente abstracta... El deber de obediencia está graduado en una jerarquía de cargos, con subordinación de los inferiores a los superiores y dispone de un derecho de queja reglamentado. El fundamento técnico es: la disciplina del servicio...¹⁰

Como estructura pura de dominación dentro de este tipo la conforma la burocracia, donde existe una jerarquía de funcionarios electivos, sujetos a la retribución en dinero con sueldos fijos. Asimismo, como lo destaca Weber, la dominación burocrática viene unida al desarrollo del Estado moderno.

Toda la historia del desarrollo del Estado moderno, en particular, se identifica con la de la moderna burocracia y de la empresa burocrática... del mismo modo que toda la evolución del gran capitalismo moderno se identifica con la burocratización creciente de las explotaciones económicas. La parte de las formas de dominación burocrática está en ascenso en todas partes... En la época de fundación del Estado moderno, las corporaciones colegiadas contribuyeron de modo decisivo al desarrollo de la forma de dominación legal y el concepto de la 'autoridad', en particular les debe su existencia...¹¹

Lo que caracteriza a la dominación racional y legal es el hecho de que su principio de legitimidad es el propio ejercicio del poder de conformidad con las leyes establecidas.

En el caso del poder legal, el ciudadano obedece al ordenamiento impersonal establecido legalmente y a los individuos propuestos por él en virtud de la legalidad formal de las prescripciones en el ámbito de éstas...¹²

II. De carácter tradicional: su legitimidad descansa en la santidad de ordenaciones y poderes de mando heredados de tiempos lejanos. El soberano es un señor, la gerontocracia o el patriarcalismo originario (reglas hereditarias fijas). El cuadro administrativo se conforma por servidores, sus integrantes son súbditos o compañeros

¹⁰ *Ibid*; p. 707

¹¹ *Ibid*; p. 708

¹² Bobbio, Norberto y Bovero, Michelangelo. *Origen y fundamentos del poder político*, Enlace-Grijalbo, México, 1997, p. 34

tradicionales y la relación entre el señor y sus súbditos se determina por la fidelidad personal del servidor. Los mandatos son legítimos por la fuerza de la tradición y por el arbitrio libre del señor. Al respecto la anotación de Max Weber apunta lo siguiente:

La asociación de dominio es comunización; el tipo del que ordena es el 'señor', y los que obedecen son 'súbditos' en tanto que el cuerpo administrativo lo forman los 'servidores'. Se obedece a la persona en virtud de su dignidad propia, santificada por la tradición: por fidelidad...En principio se considera imposible crear nuevo derecho frente a las normas de la tradición. Por consiguiente éste tiene lugar, de hecho, por vía del 'reconocimiento' de un estatuto como 'válido desde siempre' (por sabiduría).¹³

Para reclutar el cuadro administrativo se apoya en el modo tradicional, por "lazos de piedad" o reclutamiento patrimonial, o bien, extrapatrimonial. El servidor patrimonial puede obtener su sostén por prebendas que le otorga el señor. El cuerpo administrativo que lo integra, menciona Weber,

... consta de elementos que dependen directamente del señor (familiares o funcionarios domésticos), o de parientes o de amigos personales (favoritos), o de elementos que le están ligados por un vínculo de fidelidad (vasallos, príncipes tributarios). Falta aquí el concepto burocrático de la 'competencia' cual esfera objetivamente delimitada de jurisdicción. La extensión del poder 'legítimo' de mando del servidor particular se regula en cada caso por la discreción del señor, de la que aquel depende también en el ejercicio de dicho poder en los cargos más importantes o más altos. De hecho se rige en gran parte por lo que los servidores pueden permitirse frente a la docilidad de los súbditos. Dominan las relaciones del cuerpo administrativo, no el deber o la disciplina objetivos del cargo, sino la fidelidad personal del servidor.¹⁴

Desde el tratamiento que le da Weber a la dominación tradicional, él mismo le atribuye el término de patriarcal como el tipo más puro de esta dominación.

¹³ Weber, Max. *Economía y sociedad*, op. cit; pp. 708-709

¹⁴ *Ibidem*.

Esta forma recae en la figura del patrimonialismo patriarcal. “El patrimonialismo patriarcal es el dominio sobre las masas por medio de un individuo. Por lo general, necesita de los ‘funcionarios’ como órgano de dominio”.¹⁵

A este respecto Gina Zabudovsky menciona que la teoría de la burocracia es un elemento básico en los planteamientos weberianos sobre la modernización y conlleva el estudio sobre las lealtades personales de los sistemas tradicionales. De esta forma

Weber explica, desde la óptica de la modernidad, los otros tipos de autoridad que a su vez le sirven para entender la dominación racional... La autoridad tradicionalmente orientada se caracteriza en alto grado por todo lo que la autoridad racional no es... la estructura patriarcal no se basa en el deber de servir a una ‘finalidad’ impersonal y en la obediencia a normas abstracta, sino justamente en lo contrario: en la sumisión en virtud de una devoción rigurosamente personal.¹⁶

Siguiendo en este análisis, la característica que asume el Estado moderno explicado desde la tipología de la dominación se centra en el acento por “lograr un monopolio de la coacción y el grado de desarrollo de la burocracia”, aunado a otros elementos que se incorporan en el mundo moderno como la legalidad, la racionalidad y la autoridad.

El desarrollo en torno a la conformación del Estado moderno, como Estado de derecho, se tratará posteriormente en este mismo capítulo como elemento fundamental dentro del proceso de legitimación del poder político, como lo menciona Osvaldo Guariglia.

La sociología de Max Weber caló hondamente en la estructura de la moderna sociedad industrial y contribuyó como ninguna otra — con la sola excepción de la de Marx— a hacer comprender algunos de sus problemas más acuciantes. Lo que en la consecuencia paradójica a la que se ve conducida la teoría weberiana de la legitimación del Estado moderno se expresa, no es meramente un problema teórico de la sociología de Max Weber, sino un real problema práctico del moderno Estado que espera aún su solución. De ahí la importancia de comprender la exposición de

¹⁵ Weber, Max. *Economía y sociedad*. Citado por Zabudovsky Kuper, Gina. *Patrimonialismo y modernización*, p. 35

¹⁶ *Ibid*, p. 37

Max Weber en sus estrictos términos y el renovado vigor con el que se ha emprendido esto en época reciente...¹⁷

III. Dominación carismática: Descansa en la entrega al heroísmo o ejemplo de una persona y a las ordenaciones por ella creada y manifiesta en una autoridad carismática. Se entiende por carisma la cualidad extraordinaria de la personalidad, y por cuya virtud se le considera en posesión de fuerzas sobrenaturales exclusivas y en consecuencia se le otorga el tributo de jefe, caudillo, guía o líder. Esta característica exige de los adeptos reverencia por el héroe y confianza en el jefe. La dominación por el carisma supone una comunización de tipo emotivo, su cuadro administrativo responde a los elegidos por cualidades carismáticas, su dominación es legítima en tanto que el carisma personal impera por su reconocimiento. Mantiene una vocación por cumplir con una misión o tarea, sin la búsqueda de remuneración o prebenda y de hecho no existe. De acuerdo con esto Weber apunta lo siguiente:

Lo siempre nuevo, lo extracotidiano, lo nunca visto y la entrega emotiva que provocan constituyen aquí la fuente de la devoción personal. Sus tipos más puros son el dominio del profeta, del héroe guerrero y del gran demagogo. La asociación de dominio es la comunización en la comunidad o en el séquito. El tipo del que manda es el *caudillo*. El tipo del que obedece es el "*apóstol*". Se obedece exclusivamente al caudillo personalmente a causa de sus cualidades excepcionales, y no en virtud de su posición estatuida o de su dignidad tradicional. De ahí, también, sólo mientras dichas cualidades le son atribuidas, o sea mientras su *carisma subsiste*. En cambio, cuando es "abandonado" por su dios, o cuando decaen su fuerza heroica o la fe de los que creen en su calidad de caudillo, entonces su dominio se hace también caduco. El cuerpo administrativo es escogido según carisma y devoción personal, y no por razón de su calificación profesional (como el funcionario), de su clase (como el cuerpo administrativo de clase), o de su dependencia doméstica o en alguna otra forma personal (como es el caso con el cuerpo administrativo patriarcal)...¹⁸

La dominación que parte del carisma lleva al caudillo a actuar bajo su propio arbitrio —o lo que llama Weber *democracia de caudillo*— y su autoridad carismática se fundamenta en la "creencia" o bien en el "reconocimiento". Al respecto es importante citar al propio Weber: "Y, sin embargo, no deriva en modo alguno su autoridad de dicho reconocimiento por parte de los sometidos, sino que es al revés: la fe y el reconocimiento

¹⁷ Guariglia, Osvaldo. *Ideología, verdad y legitimación*, FCE, Buenos Aires, 1993, p. 237.

¹⁸ Weber, Max. *Economía y sociedad*; pp. 711-712

se consideran como *deber*, cuyo cumplimiento, el que se apoya en la legitimidad carismática exige para sí, y cuya negligencia castiga...”¹⁹ El caudillo en este caso, el señor carismático, se acredita como señor por la “gracia de Dios”, y por ella logra el milagro, el éxito o la prosperidad para sus súbditos o su séquito.²⁰

Invariablemente en estos tipos ideales²¹ prevalece el elemento de la credibilidad política que se vuelve parte importante para el reconocimiento de la legitimidad; ambos conceptos se vinculan, dada la creencia en los gobernantes, dentro de condiciones de estabilidad política y reconocimiento pleno de los gobernados hacia aquellos; así se establece la relación de mando y obediencia; al respecto Norberto Bobbio expone lo siguiente:

Describiendo estos tres tipos de poder legítimo, Weber no pretende presentar fórmulas políticas... sino intenta comprender cuáles son las diferentes razones por las que se forma en una determinada sociedad esa relación estable y continua de mandato-obediencia que distingue al poder político. Los tres tipos de poder representan tres tipos diferentes de motivación: en el poder tradicional el motivo de la obediencia (o lo que es lo mismo, la razón por la que el mandato tiene éxito) es la creencia en la sacralidad de la persona del soberano, sacralidad que deriva de la fuerza de lo que dura, de lo que siempre ha sido, no hay razón para cambiar; en el poder racional, el motivo de la obediencia deriva de la creencia en la racionalidad del comportamiento conforme a las leyes, esto es a normas generales y abstractas que instituyen una relación impersonal entre gobernante y gobernado; el poder carismático, por la creencia en las dotes extraordinarias

¹⁹ *Ibid*; p. 713

²⁰ Con relación al planteamiento weberiano sobre la teoría de la dominación, Gina Zabłudovsky apunta lo siguiente: “La sociología de la dominación son conceptos útiles para estudiar las estructuras políticas existentes en los distintos ordenamientos sociales —organizaciones de tipo estatal— y sus diferentes posibilidades de transformación... pensamos que la sociología de la dominación de Weber es más una ‘sociología del dominio’ que una ‘sociología de la legitimación’... En sus trabajos sobre la dominación moderna Weber tampoco se detiene en la descripción de las modalidades del actuar político de los diferentes individuos —ciudadanos— del Estado... El análisis de las antinomias entre la racionalidad formal y la material en el plano político le sirven a Weber una vez más para analizar las relaciones que se establecen entre el dirigente y su cuadro administrativo y señalar las diferencias entre las motivaciones del líder —que orienta su acción pasionalmente y de acuerdo con ciertos valores— y los burócratas que se apegan a los criterios formales eficientistas de la administración moderna.” Zabłudovsky Kuper, Gina. *Patrimonialismo y modernización*, pp. 120 y ss.

²¹ “Los tipos ideales son construcciones que abren el camino a la localización tipológica de los fenómenos históricos. Hacen observable la distancia entre los fenómenos y nuestras construcciones; tanto en lo particular como en lo general, y, por consiguiente, vuelven determinable la aproximación entre el fenómeno histórico y el tipo teóricamente constituido. En este sentido, la construcción tiene la función de un utensilio técnico que permite un esclarecimiento e instrumentación más penetrantes...” (Weber, Max *Sociología de la religión*, La Pléyade, Buenos Aires, 1978, pp. 57-58. citado por Zabłudovsky Kuper, Gina, *Ibid*; p. 23

del jefe...Con la teoría de los tres tipos de poder legítimo Weber quiso mostrar cuáles han sido hasta ahora en la historia los fundamentos reales, no los presuntos o declarados del poder político...²²

Tratada de esta forma, la legitimidad corresponde al sistema de creencias²³ y atiende al grupo social en su conjunto, el país, la época y las condiciones en las cuales se desenvuelve. De esta forma, ésta se aproxima a la idea contractualista de *consensus*, o acuerdo que existe entre una sociedad considerando sus estructuras y sus jerarquías. En tanto los gobernantes cuenten con el consenso, su poder es legítimo y los gobernados creen en él, por lo que el poder descansa en las creencias y con ello la autoridad mantiene su aspecto coactivo respecto a la sociedad.

De acuerdo a la forma como lo plantea Weber y lo señala Bobbio, los tipos de dominación se establecen con base a los diferentes motivos de legitimidad; es decir, la legitimidad le otorga a esta dominación un principio básico de organización y nos permite comprender la distinción entre uno y otro; de forma particular conforma los elementos que integran sistemas de gobierno. De esta forma:

Weber vincula legitimidad con la necesidad de autojustificación del grupo dominante que adjudica su posición social a méritos propios. Esta creencia en la 'leyenda' de la superioridad natural de todo grupo privilegiado se hace extensiva a las capas menos

²² Bobbio, Norberto. *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, FCE, Colección Breviarios No. 487, México, 1991, pp. 126-127.

²³ Es importante aclarar que este término será empleado a lo largo del trabajo y será identificado de la siguiente forma: Ideología como sistema de creencias. Tomaremos a la ideología en su significado débil como lo plantea Norberto Bobbio, "designa el *genus*, o una *species* variadamente definida, de los sistemas de creencias políticas: un conjunto de ideas y de valores concernientes al orden político que tienen la función de guiar los comportamientos políticos colectivos." (Stoppino, Mario. *Ideología*. En Bobbio, Norberto, Matteucci, Nicola y Pasquino Gianfranco. *Diccionario de Política*, Tomo 1, p. 755) Podemos tomar también la concepción de Ideología en este sentido débil, expresada en palabras de David Apter: "Ideología ayuda a llevar a cabo dos funciones principales: una directamente social, que cohesiona la comunidad, y la otra individual, que organiza los roles personales del individuo maduro {...} Ambas funciones se combinan para legitimizar la autoridad {...} **En una palabra la ideología ayuda a apoyar una élite y a justificar el ejercicio del poder**" (Apter, D. (Comp.) *Ideology and Discontent*, reimp. Nueva York-Londres. 1967. Citado por Guariglia, Osvaldo, *op. cit.*). Podemos decir que a partir del sistema de creencias se ejerce un tipo de coerción a nivel mental, no visible, que utilizan las elites para obtener con ellas la movilización política y con ello aprovechar al máximo las probabilidades de manipulación de las masas en favor del grupo que sustenta el poder o bien, pretende sustentarlo, si nos referimos a los cambios provenientes del debilitamiento de la fuerza vigente del grupo dominante por el aumento de la fuerza relativa que expresa otra élite ascendente y que en el momento en que obtiene el poder restablece el equilibrio de fuerza, obviamente tras la implantación de otro sistema de creencias que permite el ejercicio del poder y lo legitima.

favorecidas. La lucha ideológica se produce cuando hay un ataque contra la 'leyenda': una crisis de autojustificación.²⁴

Respecto a esta afirmación es importante mencionar el punto de vista de Enrique Serrano:

La propuesta de reducir la legitimidad a una autojustificación pasa por alto que el problema fundamental de la legitimación consiste no en tranquilizar conciencias —aunque esta sea también un aspecto importante—, sino en garantizar la aceptación de la validez de un orden institucional por parte de aquellos a quienes se exige obediencia. El propio Weber asume de modo implícito que la legitimidad no se limita a cumplir una función de autojustificación, en tanto afirma que ésta representa una mediación importante entre el mandato y la obediencia.²⁵

Serrano alude a este punto tomando en cuenta que los dominados aceptan la "leyenda" o "ideología" de los dominadores a raíz de una falsa conciencia creada por los propios dominadores y que impide a los dominados tomar conciencia de sus verdaderos intereses, situación que se asume mediante la manipulación de los consensos sociales con el fin de estabilizar y conservar una situación privilegiada.

En relación a la creencia, el propio Weber apunta lo siguiente:

La subsistencia de la gran mayoría de las relaciones de dominio de carácter fundamental *legal* reposa, en la medida en que contribuye a su estabilidad la creencia en la legitimidad, en bases mixtas: la habituación tradicional y el "prestigio" (carisma) figuran al lado de la creencia —igualmente inveterada últimamente— en el significado de la legalidad formal: la conmoción de unos de ellos por exigencias puestas a los súbditos de modo contrario a la tradición, por una adversidad aniquiladora del prestigio o por violación de la legal corrección formal usual sacude en igual medida la creencia en la legitimidad. Sin embargo, para la subsistencia continuada de la sumisión efectiva de los dominados, es de suma importancia en todas las relaciones de dominio el hecho, ante todo, de la existencia del cuerpo administrativo y de su actuación *ininterrumpida* en el sentido de la ejecución de las ordenaciones y el aseguramiento (directo o indirecto) de la sumisión a las mismas. Este aseguramiento, realizador del dominio, es el que se entiende con la expresión... 'organización'.²⁶

²⁴ Zabludovsky Kuper, Gina. *Patrimonialismo y Modernización*, p. 24

²⁵ Serrano Gómez, Enrique. *Legitimación y racionalización*, pp. 21-22

²⁶ Weber, Max. *Economía y sociedad*, p. 713.

Con esto podemos decir que la forma de adhesión política de los súbditos a la imagen del que manda y ejerce el poder se vincula de manera importante en la satisfacción de demandas, respeto a la autoridad y obediencia cumplida.

Desde otra perspectiva, para Jürgen Habermas el concepto de legitimidad se apega en buena parte a lo que hasta el momento se ha apuntado, especialmente en torno a la dominación legal planteada por Weber, aunque destaca que la legitimidad lleva por sí misma "... la pretensión que acompaña a un orden político para ser reconocido como correcto y justo. En el ámbito de la integración social, la pretensión de legitimidad presupone la garantía de una identidad social determinada por vías normativas. Al hacer efectiva tal pretensión, las bases de legitimidad muestran cómo y por qué las instituciones existentes o las recomendadas son las adecuadas para emplear el poder político de tal manera que lleguen a conformarse los valores constitutivos de la identidad de la sociedad."²⁷ Desde esta perspectiva, Habermas plantea lo siguiente:

La legitimidad significa que la pretensión que acompaña a un orden político de ser reconocido como correcto y justo no está desprovista de buenos argumentos; un orden legítimo merece el reconocimiento. Legitimidad significa el hecho del merecimiento de reconocimiento por parte de un orden político. Lo que con esta definición se destaca es que la legitimidad constituye una pretensión de validez discutible de cuyo reconocimiento (cuando menos) fáctico depende (también) la estabilidad de un orden de dominación. Tanto histórica como analíticamente. El concepto encuentra, pues, aplicación a situaciones en las que se discute la legitimidad de un orden, o como nosotros decimos, se presentan problemas de legitimación. Mientras que unos ponen la legitimidad en cuestión, otros la afirman.²⁸

De acuerdo con Habermas, los órdenes políticos constituidos como tales son los que pueden tener o perder legitimidad y sólo éstos requieren de un proceso de legitimación para subsistir como tales, es decir, necesitan del reconocimiento que les dé el carácter de legítimo.

²⁷ Zabludovsky Kuper, Gina. "Legitimidad y globalización", en Molina y Vedia, Silvia. (Coordinadora) *Credibilidad política. Globalización, sociedad y medios*, FCPyS-UNAM y Fundación Manuel Buendía, México, 1996, p.19

²⁸ Habermas, Jürgen. "Problemas de legitimación en el Estado moderno", *La reconstrucción del materialismo histórico*, Taurus, Madrid, 1992, pp. 243-244.

El control fáctico de un sistema de normas de ese tipo no se basa solamente, desde luego, en la creencia de legitimidad que los gobernados alientan, sino en el temor a sanciones que constituyen una amenaza indirecta y la resignación ante ellas, así como en el mero dejar hacer (*compliance*) teniendo en cuenta la impotencia percibida en uno mismo y la carencia de alternativas (es decir, de una fantasía aherrojada).²⁹

Desde el análisis de Habermas el cuestionamiento a los planteamientos weberianos en relación al poder legítimo se hace manifiesto de la siguiente forma:

El concepto de poder legítimo, de Max Weber, concentra la atención en el nexo existente entre la creencia en la legitimidad y el potencial de justificaciones de ciertos ordenamientos, por un lado, y su validez fáctica por el otro...³⁰

Con ello Habermas deja claro que la relación gobernantes-súbditos, no surge de un acto de reconocimiento simple y aceptación dada como válida, sino que existe un elemento que si bien no condiciona la obediencia, sí la mantiene en relación al control y coacción que se ejerce sobre los súbditos, en estas circunstancias:

... tan pronto como desaparece la creencia en la legitimidad de un ordenamiento existente, la coacción latente contenida en el sistema de instituciones se libera en la forma de una coacción manifiesta ejercida desde arriba (lo cual sólo es posible temporariamente) o en la de un ensanchamiento del campo de participación (con lo cual se modifica también la clave de distribución de oportunidades de satisfacción legítima de las necesidades, es decir, el grado de represión ejercido por el poder).³¹

En este sentido, Habermas hace una crítica a Weber en torno a el "...carácter veritativo de las legitimaciones... (y) en torno de la ambigua concepción de Max Weber acerca del poder racional, es decir el tipo de poder sujeto a leyes y regulado según procedimientos formales característicos de las sociedades modernas."³² La legitimidad así concebida da la idea de que su carácter formal se circunscribe a un marco institucional, partir de este panorama da por hecho que la existencia de tales instituciones se basan en

²⁹ Habermas, Jürgen. *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Amorrortu, Buenos Aires. 1991, p. 118

³⁰ *Ibidem*.

³¹ *Ibidem*.

³² *Ibid*; p 119

su reconocimiento legítimo, es decir, en un sistema de creencias que dan por sentado la credibilidad hacia ellas. Habermas añade:

Weber llega a afirmar, en general, <<la necesidad en que se encuentra todo poder, y aun toda chance de vida, de obtener su autojustificación>>. Ahora bien, si la creencia en la legitimidad se concibe como un fenómeno empírico sin referencia inmanente solo significación psicológica; y el hecho de que esas razones resulten suficientes para estabilizar una determinada creencia de legitimidad depende de los prejuicios institucionalizados y de las disposiciones de conducta observables en los grupos respectivos. Pero si se supone, por el contrario, una referencia inmanente a la verdad en cada creencia eficaz de legitimidad, las razones en que ésta se apoya explícitamente poseen una pretensión racional de validez que puede ser comprobada y criticada con independencia de su eficacia psicológica.³³

Desde la perspectiva de Habermas esta idea de la creencia en la legitimidad —en posición crítica hacia Weber— se acota a un asunto de racionalidad, se pretende una motivación racional hacia las formas legítimas atendiendo a condiciones de orden normativo y de credibilidad en la legalidad, se cree finalmente en un orden correcto y moralmente estatuido.

... La legitimidad de un orden de dominación se juzga por la *creencia* de legitimidad por parte de quienes se encuentran sujetos a ella. Se trata de una <<creencia de que las estructuras, los procedimientos, las acciones, las decisiones, políticas, funcionarios o líderes políticos de un Estado son correctas, adecuadas, moralmente buenas y de que merecen por ello reconocimiento >>³⁴

La crítica que hace Habermas al hecho de creer en la legitimidad desde una motivación racional, se fundamenta en que ésta parte de una aproximación meramente empirista de la realidad y de un orden dado como racionalmente válido. Sobre esto apunta que:

Cuando se entiende el ámbito objetual de modo tal que en su interior no pueden aparecer órdenes tenidos por tales, se ciega en el análisis el nexo existente entre las razones y los motivos; y en

³³ *Ibid*; p. 120

³⁴ Merelman, R.M. << Learning and Legitimacy >> citado por Habermas, J. "Problemas de legitimación en el Estado moderno", *op. cit*; pp. 265-266

todo caso se excluye, por razón del método, una valoración de las razones independientes del actor. El estudioso mismo se abstiene del enjuiciamiento sistemático de las razones en las que se apoyan las pretensiones de legitimidad. Desde los tiempos de Max Weber esto se considera, ciertamente, como una virtud; pero aun en el caso de que uno se adhiera a esa interpretación, queda en pie la sospecha de que la legitimidad, la creencia en la legitimidad y la predisposición a acatar un orden legítimo tiene algo que ver con la motivación en base a <<buenas razones>>. Ahora bien: que las razones sean buenas razones es algo que sólo se puede establecer en la actitud performativa de quien participa en una argumentación, no en virtud de la observación neutral de aquello que este o aquel participante en un discurso considere como buenas razones...³⁵

Para Habermas, la creencia en la legitimidad aparece reducida a la creencia en la legalidad,³⁶ es decir, la legitimidad se acerca al reconocimiento de la ejecución de una serie de acciones apegadas a derecho, la legalidad con que se haya aceptado una decisión la convierte por sí misma en legítima. Así, lo legalmente válido y aceptado se concibe como medio de legitimación, por ello el orden constitucional adquiere carácter de legítimo y reconocido en tanto se cumpla con ello.

En el caso del carácter veritativo de la creencia en la legitimidad, en modo alguno basta, como fácilmente se advierte, aducir que el Estado tiene el monopolio de la creación y la aplicación del derecho de acuerdo con un sistema de reglas racionales sancionadas. Un procedimiento como tal, no puede producir legitimación; más bien la sanción misma necesita ser legitimada. Debe cumplirse entonces otra condición, por lo menos, si es que el poder legal ha de considerarse como legítimo: deben aducirse razones para la virtud legítimamente de ese procedimiento formal, por ejemplo, afirmando que la competencia del procedimiento reside en una autoridad estatal formada constitucionalmente.³⁷

Para Fernando Castañeda:

... Habermas ha cuestionado la idea de que la legitimidad del derecho dependa únicamente de sus cualidades formales y de que se presuponga que éstas pueden ser racionales sin que se pueda hacer referencia a una 'razón práctica'. Habermas critica la idea de que el derecho posea una racionalidad propia independientemente de la moral y que para Weber la falta de diferenciación entre

³⁵ Habermas, J. "Problemas de legitimación en el Estado moderno", *Ibidem*.

³⁶ La diferencia entre una y otra se explicará posteriormente dentro de este capítulo.

³⁷ Habermas, J. *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, p. 120

derecho y moral represente incluso un peligro para la racionalidad del derecho moderno.³⁸

Con el fin de aclarar brevemente el concepto de racionalidad en Habermas anotaremos lo siguiente:

El programa que Habermas nos presenta parte del desarrollo de una noción de racionalidad 'comunicativa' que teóricamente tiene sus orígenes en los vínculos de la constitución de la intersubjetividad. Esta argumentación se desarrolla sobre la crítica del concepto de racionalidad de la tradición weberiana entendida como 'racionalidad de acuerdo a fines'. Habermas diferencia dos formas de acción social básicas, la acción comunicativa 'orientada al entendimiento' y la acción racional, de acuerdo a fines o 'acción orientada al éxito'.

Realiza una acción orientada al éxito quien trata de manipular o influenciar a las personas o las cosas de manera estratégica. El concepto de racionalidad de acuerdo a fines, alude en forma directa a personas de las cuales puede llegar a esperarse la capacidad para el cumplimiento de reglas de acción racional. Por lo tanto, una elección racional se encuentra en referencia a una lógica económica, o bien burocrática y/o jurídica que establece los medios más adecuados de acción una vez que se ha decidido un objetivo específico.³⁹

Habermas habla de un nexo de acción social que no está determinado por una lógica estratégica, sino que de manera fundamental se identifica con una lógica comunicativa. De hecho el actuar de la interacción no está dirigida de acuerdo a las eventualidades de la esfera en la que se desenvuelve la racionalidad de acuerdo a fines, sino que participa de un proceso de entendimiento sobre planes de acción común a ejecutar.

Tomando en cuenta estos elementos, la construcción del sistema de legitimación se puede realizar a partir del hecho de que los aparatos gubernamentales ya no garantizan de manera expresa los prerequisites del proceso productivo, sino que interviene por iniciativa propia el proceso mismo, de aquí que Habermas afirme:

³⁸ Castañeda Sabido, Fernando. "Legalidad y legitimidad, derecho y política", en Castañeda S. Fernando y Cuéllar V. Angélica (Coordinadores) *El uso y la práctica de la ley en México*. FCPyS-UNAM. Miguel Ángel Porrúa, México, 1997, p.19

³⁹ Solares, Blanca *El síndrome Habermas*. FCPyS- UNAM; Porrúa, México, 1997, pp. 64-65

El reacoplamiento del sistema económico al sistema político que repolitiza en cierto modo las relaciones de producción, intensifican, por otra parte, la necesidad de legitimación: el aparato del Estado, que ya no se limita, como en el capitalismo liberal, a asegurar las condiciones generales de la producción (en el sentido de las premisas de mantenimiento del proceso de reproducción), sino que intervienen ellas de manera activa, necesita de legitimación al igual que el Estado precapitalista pero ahora ya no existe la posibilidad de invocar el acervo de tradiciones, socavado y agotado en el curso del desarrollo capitalista. Además, por obra de los sistemas universalistas de valores de la ideología burguesa, los derechos civiles y entre ellos el derecho a participar en las elecciones políticas se han generalizado. Por eso sólo en condiciones extraordinarias y transitorias es posible prescindir del mecanismo del sufragio universal, para obtener legitimación.⁴⁰

En este sentido se debe legitimar el campo de intervención estatal partiendo de un sistema de valores universalmente creados y aceptados por el capitalismo liberal que ha generado una diversidad de derechos civiles en los cuales descansa el sufragio universal, en tales circunstancias la legitimidad se logra a partir de éstos. Desde la perspectiva de Habermas el problema de la legitimidad se resuelve a través de la democracia formal.

En resumen, Habermas asume que la legitimidad de la ley moderna se funda en un formalismo ético, que tiene como principio moral la igualdad ante la ley. 'La dominación política se ejerce bajo la forma de un derecho positivo obligado a fundamentarse, debe su legitimidad al contenido implícitamente moral de las propiedades formales del derecho'.⁴¹

La aceptación de la legitimidad que permite el ejercicio del poder, no sólo se fijará en la persona o grupo que lo detenta, sino que esta legitimidad se extiende a la aceptación de las reglas y de las normas que de este poder emanan. Retomando a Habermas, la creencia en la legitimidad no está dada por un fenómeno único de adhesión a la figura que encarna el poder, sino que la obediencia y reconocimiento a su autoridad se da por observancia a las leyes, se habla así que las normas impuestas por la autoridad serán de carácter obligatorio; con ello se puede decir que existen de antemano elementos coercitivos, construidos desde una estructura de valores preestablecida, que llevan al ser social a la obediencia sin el uso de la violencia física.

⁴⁰ Habermas, Jürgen. *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, p. 53

⁴¹ Habermas, Jürgen. "Derecho y moral" (dos lecciones), en D. Sobrevilla. *El derecho, la política y la ética*. Citado por Castañeda S. Fernando, *op. cit*; p. 25

Aunado a lo anterior, y retomando a Weber, el elemento *credibilidad* le confiere a la autoridad el ejercicio del poder legítimo dada la existencia previa de un juicio de valor aceptado en relación al propio poder, es decir, la conformación de dicha credibilidad surge, en buena medida, del discurso, de la presencia, de la forma que el individuo o sistema sujetos de credibilidad inspiran, así la creencia que se deposite en la figura de un gobernante lo hace legítimo y con ello exalta su propia autoridad. A este respecto anotamos brevemente el comentario de Silvia Molina:

... los discursos son como carnadas llenas de anzuelos, en esos anzuelos la gente se engancha sola . Para que la credibilidad exista cada quien tiene que creer, pero creer es una decisión, tiene que decidir creer, uno no impone la credibilidad a otro, el otro decide creer.⁴²

De esta manera la vinculación entre los aspectos y valores legales previamente fijos se unifican al sistema de creencias y al reconocimiento, el parámetro de la legitimidad se fija en este sentido en la adhesión a la figura que sustenta el poder y la aceptación a la normatividad determinada y encajada como válida y viable. Se cree finalmente en la persona y en las normas.

1.1.1. LEGITIMIDAD Y CONSENSO

En una primera aproximación quien detenta el poder está cubierto de confianza, de fe, que aunque no serían elementos únicos y de validez para la legitimidad, son fundamentales en la imagen propia de quien encarna el poder y las leyes que lo sustentan. Creer, ligado al sistema de creencias, como elemento de legitimidad adopta un papel importante en el juego del poder político. A este respecto Lucio Levi afirma lo siguiente:

Si determinados individuos o grupos se dan cuenta de que el fundamento y los fines del poder son compatibles o están en armonía con su propio sistema de creencias y actúan en pro de la conservación de los aspectos válidos de la vida política, su comportamiento se podrá definir como legitimación. En cambio, si

⁴² Molina y Vieda, Silvia. Conferencia "El Sistema Político Mexicano". Ciclo *Credibilidad en Política* que se impartió en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPyS). UNAM. El 2 de febrero de 1997.

el estado es considerado en su estructura y en sus fines como contradictorio con el propio sistema de creencias, y este juicio negativo se traduce en una acción orientada a transformar los aspectos básicos de la vida política, este comportamiento podrá definirse como impugnación de la legitimidad.⁴³

En esta aseveración Lucio Levi considera al consenso como necesario entre los individuos para hacer factible la legitimidad o impugnarla.⁴⁴ En tanto el poder se mantenga estable y cumpla con la funciones encomendadas para el bien común, en un sentido de eficiencia, se da por válida y justificable su existencia. De esta forma el consenso se otorga por el cumplimiento y respuesta a una serie de exigencias. Sin embargo, cuando el poder se ve imposibilitado para responder a ello o ha modificado su estructura de tal forma que entra en oposición al desarrollo de la sociedad, el principio de legitimidad que lo justifica, otorgada por el consenso, se ve cuestionada. De tal forma que:

Cada ideología, cada principio de legitimidad del poder, para desarrollarse con eficacia, debe, en efecto, contener también elementos descriptivos que lo hagan creíble y, en consecuencia, idóneo para producir el fenómeno del consenso. Por este motivo, cuando las creencias en que se basa el poder no corresponden ya a la realidad social, se abandonan y se asiste al cambio histórico de las ideologías.⁴⁵

La legitimidad como elemento fundamental del poder apercibido en un modelo de poder otorgado por consenso para seguir determinadas reglas del juego político y por tanto ser obedecidas, sin coacción, es un poder que se tiene por legítimo su derecho de mandar y en el momento que el consenso no existe y se cuestiona el propio ejercicio del poder la legitimidad entra en crisis. A este respecto Maurice Duverger apunta lo siguiente:

⁴³ Levi, Lucio. "Legitimidad, en *op. cit.*; p. 864

⁴⁴ Cabe mencionar la aclaración que sobre el concepto de consenso realiza el propio autor: "El influjo del consenso de los diferentes miembros de una comunidad política en la legitimación de cualquier estado, aun del más democrático, no es de hecho equivalente. El pueblo no es una suma abstracta de individuos, cada uno de los cuales participa directamente con igual cuota de poder en el control del gobierno y en el proceso de formación de las decisiones políticas, como aparece a través de la ficción jurídica de la ideología democrática. Las relaciones sociales no subsisten entre individuos absolutamente autónomos sino entre individuos situados que ocupan un papel definitivo en la división social del trabajo. Ahora bien, la división del trabajo y la lucha social y política que se deriva de ella hacen que la sociedad no se considere nunca a través de representaciones conformes con la realidad sino con una imagen deformada de los intereses de los protagonistas de esa lucha (ideología) cuya función consiste en legitimar el poder constituido." *Ibid*; pp. 864-865

⁴⁵ *Ibid*; p. 865

Toda sociedad tiene sus marginados que rechazan el sistema de valores establecido, pero el consenso permanece mientras sigan siendo marginados. Se rompe si una importante fracción de la población se adhiere a un sistema de valores opuesto al establecido. Entonces se enfrentan dos ideologías de legitimación y ahí reside la crisis de la legitimidad. Su efecto es hacer mucho más difícil gobernar sin coacción.⁴⁶

Tomado de esta forma resulta que la legitimidad no queda de forma exclusiva en posesión de quienes tienen el poder representado en un gobierno, sino que también corresponde a los que se oponen a éste. Así la aceptación de las reglas del juego permitan considerar a la legitimidad como una expectativa para que la oposición se transforme en gobierno.⁴⁷ En relación a esto podemos decir de inicio que:

los cambios de régimen ocurren cuando la legitimidad pasa de un conjunto de instituciones políticas a otro y son generados por los actos de uno o más grupos de oposición desleal que cuestionan la existencia del régimen y quieren cambiarlo.⁴⁸

La creencia en este sentido se convierte en otro elemento de suma importancia para construir en el sistema la reducción del temor al riesgo ante la complejidad y con ello se fomenta el ambiente propicio para la gobernabilidad.

Cuando el escepticismo político se instala en la sociedad, el sistema político lo resiente, percibe las amenazas de que emanan de aquél, y al definirlo como problema tiene la posibilidad de reaccionar frente a ellas. Esta reacción precipita una serie de esfuerzos y transformaciones tendientes a restablecer la confianza en sí mismo, ya que se ve obligado a cambiar y a plantearse el

⁴⁶ Duverger, Maurice. *Instituciones políticas y derecho constitucional*. 2a. Reimpresión. Ariel-Planeta. Ciencia política, México, 1992, p. 360

⁴⁷ Dada esta explicación podría pensarse que el consenso por sí mismo daría por válido tanto una democracia como un régimen totalitario y al respecto Levi hace la siguiente aclaración: "Si nos limitamos a definir como legítimo un estado del que se aceptan los valores y las estructuras fundamentales, esta formulación termina incluyendo también lo opuesto de lo que comúnmente se entiende por consenso: el consenso impuesto y el carácter ideológico de su contenido... La situación que designa ese término consiste en la aceptación del estado por parte de una fracción relevante de la población; el valor es el consenso libremente manifiesto por una comunidad de hombres autónomos y conscientes..." Levi, Lucio, *op. cit*; p. 866

⁴⁸ Linz, Juan. *Las quiebras de las democracias*, CONACULTA. México, 1990. Citado por Zabudovsky Kuper, Gina. "Legitimidad y globalización". *op. cit*; p. 24. El tema en torno al cambio de regimenes se tratará con mayor detalle en el siguiente capítulo.

problema de construcción de la credibilidad ante el riesgo de perder su propia identidad y autonomía.⁴⁹

Mencionamos lo anterior ya que el consenso, que podemos entenderlo como la existencia de un acuerdo mayoritario entre los individuos que integran una unidad social, y en la cual se integran principios, valores y normas aceptadas dentro de la comunidad y se hace evidente "... la existencia de creencias que son más o menos ampliamente compartidas por los miembros de una sociedad... (Sin embargo) ...el término consenso se entiende en sentido relativo: más que de presencia o de ausencia de consenso se debería hablar de grado de consenso existente en una determinada sociedad o subunidad".⁵⁰

El consenso sin más se constituye como elemento básico en el funcionamiento de toda sociedad para su marcha ordenada de acuerdo con las reglas establecidas. De tal suerte que la carencia del consenso podría llevar un conflicto político a una crisis real del régimen en cuestión. La existencia de un consenso nos habla de que existe un saber homogéneo entre los miembros de la comunidad, esto quiere decir que están presentes elementos de una tradición cultural que definen la identidad de una sociedad. Por ello la homogeneidad de ésta en términos socioculturales participa como elementos de adhesión a los principios y a las normas dictadas por el régimen.

La legitimidad de orden jurídico implica que ese orden se encuentra justificado por los estándares normativos a una tradición cultural... El contenido de los estándares normativos, implícitos en toda tradición cultural, es variable en las distintas sociedades y en los distintos periodos históricos. Esto parece conducirnos a una posición relativista, según la cual lo legítimo depende de la comunidad de creencias en la que nos situemos...⁵¹

El hecho de que existan una serie de valores compartidos permite un elemento de cohesión en el entretejido social que hace manifiesto el acuerdo en torno a los valores o al sistema de creencias existente.

⁴⁹ Molina y Vedia, Silvia. *Teoría de la credibilidad política*. UNAM-FCPyS. México, 1997, p. 18

⁵⁰ Serrano Gómez, Enrique, *op. cit*; p. 278

⁵¹ *Ibidem*.

1.1.2. RELACIÓN ENTRE LEGITIMIDAD Y PODER POLÍTICO

Hacer referencia al poder político nos obliga a su definición y principalmente a su justificación. Por sí mismo el concepto de poder no está delimitado de manera precisa y asume diversas connotaciones. En primera instancia hablar de poder nos remite a la capacidad o medio que permite hacer determinada cosa. Si nos centramos en el poder político intervienen otros elementos de tal manera que el sentido del significado cambia notablemente. El uso del concepto <<poder>> no sólo denota una capacidad de realización de fines (<<poder para>>), también se encuentra ligado a un aspecto coactivo (<<poder sobre>>). Sobre ello Hannah Arendt anota lo siguiente:

... el poder corresponde a la capacidad humana no sólo de actuar sino de actuar en concierto. El poder no es nunca propiedad de un individuo, pertenece al grupo y existe sólo mientras éste no se desintegra. Cuando decimos de alguien 'está en el poder', no nos referimos a que determinado número de personas le ha dado poder para actuar en nombre suyo. En cuanto desaparece el grupo del que originó el hombre 'su poder' se desvanece también (*potesta in populo*), sin el pueblo o el grupo no hay poder.⁵²

De acuerdo con Max Weber, el ejercicio del poder se legitima y se vincula con la existencia de un organismo que aglutina a un grupo de individuos que le merece obediencia a la figura que lo ostenta, llámese patriarca, jefe o caudillo por medio de la dominación, donde debe existir un mínimo de interés en obedecer, de tal suerte que la obediencia se convierte en factor básico de su conducta, a fin de que se cumpla con una relación de autoridad.

Este tipo de dominación, como ya se describió en un inicio, requiere de un cuadro administrativo orientado a la ejecución de las ordenaciones y mandatos y está ligado a intereses materiales o bien por la costumbre, motivos afectivos o ideales en común, a estos elementos está ligada la creencia en la legitimidad como factor importante de la dominación. Según sea la clase de legitimidad pretendida será el tipo de obediencia y el cuadro administrativo que lo caracteriza.

⁵² Arendt, Hannah. *Sobre la violencia*, Joaquín Mortíz, México, 1970, p.42

La definición del concepto sociológico de 'poder' de acuerdo con Weber, se centra en los elementos para diferenciar el poder legítimo del ilegítimo, en el sentido de la aplicación de la autoridad o del autoritarismo. De esta forma:

Poder que significa la probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aún contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad... el concepto de poder es sociológicamente amorfo. Todas las cualidades imaginables de un hombre y toda suerte de constelaciones posibles pueden colocar a alguien en la posición de imponer su voluntad en una situación dada. El concepto de dominación tiene, por eso, que ser más preciso y sólo puede significar la probabilidad de que un mandato sea obedecido.⁵³

Si tomamos la forma en que el poder es entendido, como la capacidad del hombre para actuar y determinar la conducta del propio hombre, nos restringimos a un ámbito específicamente de tipo social donde *el hombre no es sólo el objeto sino el sujeto del poder social*⁵⁴, donde también los medios o los instrumentos se hacen necesarios como recursos para la ejecución del propio poder. Así se asume que la existencia del poder se da sólo en la relación de un individuo frente a otro, donde el segundo se ve inducido por el primero para actuar de la manera que éste disponga, por ello el poder social es una relación entre hombres independientemente de su posesión. De aquí que vinculado con el estudio de la política, el poder que nos interesa es aquel que se da en la relación de un hombre o un grupo sobre otro hombre o grupo.

A diferencia del concepto de poder, la dominación se entiende como:

... la probabilidad de encontrar obediencia a un mandato determinado contenido entre personas dadas; por *disciplina* debe entenderse la probabilidad de encontrar obediencia para un mandato por parte de un conjunto de personas que, en virtud de actitudes arraigadas, sea pronta, simple y automática.⁵⁵

De esta forma la disciplina se liga a una acción habitual de obediencia por parte de quienes son objeto de ésta y responden sin resistencia u oposición a ella. El sentido de dominación se centra en la situación real donde uno manda y otro obedece de manera

⁵³ Weber, Max. *Economía y sociedad*, p.43

⁵⁴ Bobbio, N. Matteuci, N. y Pasquino, G. *op. cit.*; p . 1190

⁵⁵ *Ibidem*.

eficaz en respuesta al mandato emitido. Es la idea de dominación que quienes obedecen a la figura de los poderosos están convencidos de que éstos son los más capaces para asumir el mando, por ello la dominación se centra en la legitimidad y en la obediencia, en forma concreta, en el poder legítimo. Como se hace notar, en esta conformación de la relación de poder por una parte se encuentran los que dan órdenes y por otro los que obedecen. “La palabra *poder* designa a la vez al grupo de los gobernantes y la función que ejercen...”⁵⁶

El punto donde pondremos nuestra atención será en los principios de legitimación del *poder político*. Al respecto Norberto Bobbio aborda el fundamento del poder desde la problemática de la legitimidad, es decir desde su justificación. Para ello parte de la siguiente pregunta: “¿Admitiendo que el poder político sea el poder que dispone del uso exclusivo de la fuerza en un determinado grupo social, es suficiente la fuerza para hacerlo aceptar por aquellas personas sobre las cuales se ejerce, para persuadir a sus destinatarios a obedecerla?”⁵⁷ La solución a este problema el propio Bobbio la plantea desde dos perspectivas, primero si el problema se plantea desde la relación entre el poder y la fuerza, se centra en un problema de efectividad; o bien, desde la legitimidad, tomando al poder en el sentido de que éste no se puede basar únicamente en el ejercicio de la fuerza, ya que puede ser efectivo pero no legítimo. A este respecto, Hannah Arendt comenta lo siguiente:

El poder no necesita justificación: es inherente a la existencia misma de las comunidades políticas. Lo que requiere es legitimidad. La frecuente tendencia a usar las dos palabras como si fueran sinónimos no es menos ilegítima ni confusa que la igualación corriente de la obediencia y del apoyo. El poder brota donde quiera que la gente se una y actúe en concierto. Deriva su legitimidad de la reunión inicial más que de cualquier acción que la siga. La legitimidad frente a cualquier impugnación, se basa en su llamamiento al pasado, mientras que la justificación se remonta a un fin que es siempre futuro. La violencia puede ser justificable pero nunca será legítima.⁵⁸

El punto a tratar desde la perspectiva que incorpora a los sujetos sobre quiénes recae el poder, sobre quiénes obedecen, nos lleva a centrarnos en el problema de la

⁵⁶ Duverger, Maurice. “La noción de ciencia política”. Apéndice. *Métodos de las ciencias sociales*. 10a. Ed. Ariel, Barcelona, 1978, p. 519.

⁵⁷ Bobbio, Norberto. *Estado, gobierno y sociedad*, p. 117

⁵⁸ Arendt, Hannah, *op. cit*; p. 40

obligación política, “...que puede ser planteado como análisis de las razones por las cuales se obedecen las órdenes de quien detenta un cierto tipo de poder como determinación de los casos en los cuales se debe obedecer y de los casos en que es lícita la desobediencia o la obediencia pasiva.”⁵⁹

La asignación de legitimidad al poder, parte de una serie de principios como justificación ética; o bien como lo ha trabajado Habermas, un fundamento jurídico, si partimos de un principio de racionalidad política. Es decir, se busca la razón lógica en referencia a quien detenta el poder de mandar y a quien le corresponde la obediencia. De acuerdo con Bobbio partimos de tres principios unificadores de “la Voluntad, la Naturaleza y la Historia.”⁶⁰

Los dos principios de legitimidad derivados de la voluntad son aquellos que conciben el poder como producto de la voluntad de dios o bien la voluntad del pueblo. En oposición a las doctrinas llamadas voluntaristas, se ubican las doctrinas naturalistas que se manifiestan en dos sentidos: la naturaleza como fuerza originaria y orden racional. De tal forma que:

Apelar a la naturaleza para fundar el poder significa, en la primera versión, que el derecho de mandar de unos y el deber de obedecer de otros deriva del hecho ineluctable que hay naturalmente, y por tanto independientemente de la voluntad humana; fuertes y débiles, sabientes e ignorantes, o sea, individuos y también pueblos enteros aptos para mandar e individuos y pueblos capaces de obedecer; en cambio apelar a la naturaleza como orden racional significa fundar el poder en la capacidad del soberano de identificar y aplicar las leyes naturales que son las leyes de la razón.⁶¹

En relación a la historia como principio de legitimidad se tienen dos puntos de los cuales se parte: la legitimación del poder pasada o futura. Al referirnos a la historia pasada instituye como principio de legitimación “la fuerza de la tradición” y se basa en las teorías tradicionalistas del poder. Según éstas, “el soberano legítimo es quien ejerce el

⁵⁹ Bobbio, Norberto, *op. cit*; p. 118

⁶⁰ *Ibid.*, p. 120

⁶¹ *Ibid*; p. 122

poder desde tiempos inmemoriales”.⁶² También, como lo describe Bobbio, el poder de mandar puede adquirirse con base en un principio general del derecho.

Por lo que respecta a la historia futura ésta se constituye como un criterio de legitimación del poder por constituirse, es decir, una nueva etapa de ejercicio del poder que busca su legitimación, etapa que niega el criterio de legitimación anterior, para instalarse como nueva.

La consecución del ejercicio del poder político legítimo es que no se diluye en la competencia, sino que se refiere a una esfera más amplia e ilimitada. Con esto volvemos a tomar el planteamiento weberiano del poder, como la probabilidad de imponer la propia voluntad sobre el otro en las relaciones de mandato y obediencia. Este ejercicio del poder se basa además de los elementos materiales para su ejecución, en la legitimidad. De aquí que este poder legítimo se le reconozca y se le nombre como *AUTORIDAD*.

En sentido amplio, como se ha visto, la autoridad juega un papel muy importante como elemento sustancial en el concepto de legitimidad. La autoridad se manifiesta como una relación de poder establecido e institucionalizado en donde los súbditos prestan obediencia incondicional, los súbditos someten su comportamiento a la orientación y voluntad del que manda.⁶³

De acuerdo con lo mencionado, el ejercicio de la autoridad implica por una parte que quien la sustenta tiene por atributo propio el “derecho” de mandar y quienes se encuentran sometidos asumen por sí mismos el “deber” de obedecer.

... Como para Weber solamente se puede hablar de poder legítimo cuando los gobernados por su mismo deseo asumen el contenido del mandato como máximo de su acción, se debe deducir que cuando se presente una situación en la que el ciudadano obedece al mandato de quien detenta el poder sólo en virtud de la legalidad formal de las prescripciones, la legitimidad de este poder se resuelve completamente en la legalidad de su ejercicio.⁶⁴

⁶² *Ibidem*.

⁶³ Cf. Stoppino, Mario. “Autoridad”. En Bobbio, N. *Et al. Diccionario de Política*. Tomo I, p. 118.

⁶⁴ Bobbio, N. y Bovero, M. *op. cit*, p. 34

Podemos mencionar brevemente de Richard Sannet lo siguiente:

... el vínculo de la autoridad está formado por imágenes de fuerza y debilidad: es la expresión emocional del poder... La palabra vínculo tiene un doble sentido, se trata de una conexión; también constituye en el sentido vinculatorio una imposición...⁶⁵

Continuando con este autor, las cualidades de la autoridad se centran en "...la seguridad, el superior juicio, la capacidad para imponer disciplina, (y) la capacidad de inspirar temor..."⁶⁶

Hablar de una situación de obediencia incondicional, nos lleva a diversos aspectos del término, sin embargo el concepto de la autoridad que aporta mayores elementos de análisis se centra en la definición que nos da Mario Stoppino,

... la más común definición de autoridad según la cual no todo poder estabilizado es autoridad, sino sólo aquel poder estabilizador en el que la disposición a la obediencia de manera incondicional se funda en la creencia en la legitimidad del poder estabilizado al que llamamos poder legítimo.⁶⁷

La autoridad, con estos elementos, se hace legítima en cuanto se ejerce ligada y dada como válida por un conjunto de normas que llaman a la obediencia, obediencia que parte del propio consenso y reconocimiento del poder depositado en instancias o grupos de gobierno por parte de la población que se adhiere a éstas. "Los conceptos de autoridad y legitimidad implican una serie de identificaciones, demandas y expectativas que se vinculan con la 'fórmula política' y quienes se adhieren a ésta consideran que se ejerce de manera justa y apropiada."⁶⁸ De esta manera se puede decir que la autoridad es un elemento indispensable en la legitimación del poder y por ende del gobierno que lo sustenta.

A este respecto Richard Sannet explica que:

⁶⁵ Sennett, Richard. *La autoridad*. Alianza. Madrid, 1980, pp. 12-13

⁶⁶ *Ibid*, p. 25

⁶⁷ Stoppino, Mario, *op. cit*, p. 120

⁶⁸ Laswell, H. Y Kaplan, A. *Power and society*. New Haven, Londres, Yale University Press, 1963, citado por Zabudovsky K. Gina. "Legitimidad y Globalización", en *op. cit*; p. 20

El aspecto general más importante del enfoque de Weber es que identifica autoridad con legitimidad. Cree que la gente no obedecerá a quienes a su juicio sean ilegítimos. La consecuencia a juicio de Weber, es que siempre podemos advertir cuándo existe en la sociedad una sensación de autoridad: es cuando la gente obedece voluntariamente a sus gobernantes. Si hay que coaccionarla, es porque no considera legítimos a los gobernantes. La autoridad como creencia en la legitimidad, medida por la obediencia voluntaria: este es un enfoque de la autoridad que ha adquirido una influencia inmensa en el pensamiento social moderno.⁶⁹

El ejercicio del poder como se ha mencionando, no se da de forma aislada ya que surge y se desenvuelve dentro del orden social. En estas circunstancias el poder denota una capacidad creadora que se expresa en la definición de fines y producción de los medios, y el atributo de una fuerza impositiva. El poder adquiere este doble aspecto en su institucionalización, enmarcado en un proceso de integración de las expectativas de los actores en un sistema de interrelación de roles, bajo un nivel normativo común. Esta dualidad del poder es lo que permite comprender su permanencia y la posibilidad de su legitimación. Esto se presenta así porque en el orden social los individuos comparten estándares normativos, se define su acción social por normas y procedimientos encaminados a la consecución de fines colectivos. Desde esta perspectiva se puede hablar de un poder legítimo cuando la autoridad, el mandato, o ambos, se encuentran fundamentados en los estándares normativos inscritos en el orden social y, como tal, se apela a la reciprocidad de la relación social de poder.

El poder legítimo expresado en la autoridad y en el reconocimiento de ésta se plasma en un ordenamiento que obliga a la obediencia. Hannah Arendt anota que la autoridad siempre se usa de manera indiscriminada, o bien como fuerza, o como poder, y por ello su definición se ha vuelto ambigua.

La autoridad: se refiere al fenómeno más elusivo de todos; de allí que sea el término del que se abusa más frecuentemente. Su contraseña es el reconocimiento indiscutido por parte de aquellos a

⁶⁹ Sennet, Richard. *La autoridad*. Alianza-Universidad. Madrid 1982, p. 29

quienes se les exige obediencia, no se necesita ni coerción ni persuasión...Mantener la autoridad requiere el respeto hacia la persona o hacia el cargo. El mayor enemigo de la autoridad, en consecuencia, es el desprecio y la risa es la mejor manera de minarla.⁷⁰

La autoridad, en tanto, se reconoce como legítima cuando está sustentada en las leyes. Con este elemento la autoridad se diferencia claramente del poder coercitivo o autoritarismo. Definidos estos aspectos, donde están bien estatuidos deberes y obligaciones se puede decir que:

*la autoridad es un poder institucional y legítimo que se ejerce manteniendo cierta "distancia" entre aquellos que mandan y aquellos que obedecen... El concepto de autoridad conlleva una serie de identificaciones, demandas y expectativas que se vinculan a la fórmula política...*⁷¹

Aunque existen otra opiniones en torno a la autoridad, como la expresada por Richard Sannet, donde señala que la autoridad personal no está basada en principios abstractos del derecho:

Como ya hemos visto... la legitimidad de la autoridad personal surge de una percepción de la diferencias en cuanto a fuerza. La autoridad comunica y el súbdito percibe, que por lo tanto el carácter de la autoridad tiene algo de inalcanzable. Existe un poder, una seguridad en uno mismo o secreto que la autoridad posee y en las cuales el súbdito no puede penetrar. Esta diferencia despierta tanto temor como respeto. La combinación de ambas cosas fue lo que se consiguió en la antigua frase bíblica del <<temor de Dios>> y en el sentido inicial de la palabra francesa "terrible". Hegel lo expresó al decir que se percibe el carácter legítimo de una autoridad cuando su fuerza lo convierte en un Otro; en una persona que habita en una categoría distinta de fuerza.⁷²

Es esta forma de concebir a la autoridad, la que le da un carácter extraordinario, velado. En este sentido, la autoridad no se transparenta o evidencia, se da por hecho su existencia y se le teme, se le atribuye la capacidad de juzgar a otros, su legitimidad está dada en estas circunstancias, el poder que se le ha atribuido lo convierte en juez y a sí

⁷⁰ Arendt Hannah. *op. cit*; p. 42

⁷¹ Zabudovsky Kuper, Gina. *Sociología y política, el debate clásico y contemporáneo*, FCPyS-UNAM; Miguel Ángel Porrúa, México, 1995, p. 19

⁷² Sannet, Richard, *op. cit*; pp. 146-147

mismo en parte, que puede otorgar seguridades, en este sentido se asume que “el jefe es él” .

Sin embargo, para objeto de este trabajo, nos centraremos en el concepto que asume a la autoridad reflejada en un poder institucional:

Todas las instituciones políticas son manifestaciones y materializaciones del poder; se petrifican y decaen en el momento en que el pueblo deja de respaldarlas... La fuerza de la opinión, es decir, el poder del gobierno, depende de grandes multitudes y está en proporción al número de hombres con que está asociada...⁷³

1.1.3. LEGALIDAD Y ESTADO DE DERECHO CON BASES DE LEGITIMIDAD

La legalidad aparece unida a la legitimidad como un atributo y requisito del poder, por ello de acuerdo con Norberto Bobbio:

Se dice que un poder es legal o actúa legalmente o tiene carácter de legalidad cuando se ejerce en el ámbito o de acuerdo a las leyes establecidas o de algún modo aceptadas. Ya que no siempre se distingue, en el uso común... se puede emplear la legalidad a propósito del ejercicio del poder y la legitimidad a propósito de la titularidad; un poder legítimo es un poder cuyo título está fundado jurídicamente, un poder legal es un poder que se ejerce de acuerdo con las leyes.⁷⁴

Podemos explicarnos de esta forma que el concepto de legalidad coincide con la existencia de un gobierno que ejecuta sus mandatos conforme con las leyes establecidas previamente y mediante la ley aplicable a todos los individuos a quienes se dirigen tales mandatos sin distingo ni prerrogativa. Por ello se habla de un principio de legalidad, en el cual se establece que todos los órganos del Estado, es decir los que ejercen un poder público, actúan en torno al ámbito de las leyes. Se puede decir en estos términos que en tanto los principios de legitimidad —que ya se explicaron— sirven “para dar una justificación a la existencia de los gobernantes y de los gobernados, la utilización del

⁷³ Arendt, Hannah, *op. cit*; p. 39

⁷⁴ Bobbio, Norberto. “Legalidad”. En Bobbio, Norberto, *et. al. Diccionario de Política*, Tomo 2, p. 860

principio de *legalidad sirve para distinguir el buen gobierno del mal gobierno.*⁷⁵ y no sólo eso, el poder legítimo del ilegítimo.

Es innegable que el principio de legalidad, aunque tiene sus orígenes en el ideal griego de la igualdad ante las leyes, como el aspecto fundamental que caracteriza al buen gobierno; se ha retomado como uno de los puntos básicos que identifican al estado constitucional moderno, es decir, al *Estado de derecho*.

Definiremos brevemente la concepción de Estado con el objeto de integrar los elementos de análisis que se han expuesto hasta el momento. Contemplado desde el ordenamiento meramente jurídico lo podemos hacer apegándonos a Hans Kelsen, quien lo concibe desde su carácter normativo, coercitivo de la siguiente forma:

... la ordenación llamada Estado tiene, ante todo, el sentido de un orden normativo... el Estado como autoridad (que se halla por encima de los sujetos que lo forman), es inexorablemente necesario que lo concibamos como una ordenación normativa, que obliga a los hombres a un determinado comportamiento. Sólo lo podemos pensar como autoridad, en tanto que sea un sistema de normas reguladoras de la conducta humana.⁷⁶

El Estado se equipara de esta forma a un orden jurídico, donde la norma jurídica es la regla que aplica a este orden jurídico para todos sus miembros, donde la ley jurídica corresponde al reino del derecho, de aquí que Kelsen defina al Estado como:

... una sociedad políticamente organizada, por ser una comunidad constituida por un ordenamiento coercitivo y este... es el derecho.⁷⁷

Dentro de esta teoría se le otorga personalidad jurídica al Estado, es decir, una unidad normativa cuyo campo de acción corresponde a realidades dentro del marco del derecho, donde la colectividad de los ciudadanos constituye un conjunto indivisible,

⁷⁵ Bobbio, Norberto y Bovero, Michelangelo. *Origen y fundamentos del poder político*, p. 31.

⁷⁶ Kelsen, Hans. *Compendio de Teoría del Estado*. 3a. ed. Barcelona, Blume, 1979, p.118

⁷⁷ Kelsen, Hans. "Estado". Citado por Abbagnano, Nicola, en *Diccionario de Filosofía*. 2ª. ed. FCE. México, 1984, p. 450

opuesto a los individuos y como tal conforma un ser jurídico que se encuentra personificado en el Estado.

Al ser una unidad perteneciente a la esfera de las normas, mantiene una relación estrecha con el orden legal y por lo tanto, existe una identidad entre el derecho y el Estado, así toda problemática estatal es jurídica, y la metodología que explica las acciones que sigue el Estado ante determinadas situaciones que afectan su integridad es a través del derecho, mismas que se explican de acuerdo a la conducta que dicte la norma sobre los ciudadanos.

Una de las definiciones más elaboradas y totalizadoras de Estado dentro de lo que se denomina la teoría jurídica del Estado, es la de Andrés Serra Rojas:

el Estado se integra por una población; o bien lo que se denomina elemento humano, grupo sedentario, permanente y unificado, el cual se encuentra asentado sobre un territorio, es decir geográficamente localizado en una porción determinada del planeta, que cuenta con un poder público caracterizado por ser soberano y que su existencia se justifica por los fines sociales que tiene bajo su responsabilidad.⁷⁸

El Estado es la unidad jurídica de convivencia social integrada por una población o elemento humano, territorio o porción de tierra donde se desenvuelve la vida social y la acción estatal dirigido por un poder soberano o gobierno que se vincula a una unidad de voluntad, que a su vez es resultado de una pluralidad de voluntades y no se encuentra subordinado a ninguna otra unidad política de toma de decisiones. Desde el ámbito del derecho, el Estado se constituye como el más alto poder decisorio de la sociedad. Como Estado de derecho se asume que toda relación social ha dejado de regularse por el libre arbitrio de los individuos para regirse por las leyes pactadas por los mismos para su ejecución, en la obligatoriedad y observancia del propio Estado. La realidad del Estado consiste en su acción, en el conjunto de hechos materiales y jurídicos que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación le otorga para crear jurídicamente los medios adecuados que le permitan alcanzar los fines estatales.

⁷⁸ Serra Rojas, Andrés. *Ciencia política. La proyección actual de la teoría general del Estado*. 9ª. ed; Porrúa, México, 1988, p. 283-284

El Estado de derecho se circunscribe a la idea de que el gobierno de las leyes es mejor que el gobierno de los hombres, idea que cobra validez en los regímenes democráticos. Gobierno de las leyes que significa tanto en los límites impuesto por leyes preestablecidas, como gobierno mediante las leyes, es decir, a través de normas válidas de carácter general para toda la colectividad, y sólo excepcionalmente mediante disposiciones y decretos válidos para grupos particulares.⁷⁹

De aquí tenemos que un régimen identificado como democrático se ubica en una concepción hoy casi universal, de una serie de derechos que van desde los que se refieren a las libertades civiles hasta los valores universales como el reconocimiento de la pluralidad social y la tolerancia. Por ello:

Una legalidad democrática debe garantizar los derechos civiles, políticos y humanos de todo los miembros del Estado-nación. Debe promover también los valores (universales) y, sobre todo, debe cuidar que los contenidos de las normas, tanto para la competencia política como para el ordenamiento jurídico que regule las relaciones sociales y económicas, sea resultado de un consenso mayoritario de la sociedad, expresado tanto a nivel de la representación política, como de la participación directa... de los ciudadanos.⁸⁰

El ejercicio del poder dado como una mera relación de fuerza carece de legalidad y por ello mismo de legitimidad, es por esto que a través de ella que el poder se institucionaliza, se ejecuta bajo los términos de derecho. Para lograr ser investido como autoridad y convertir una relación de fuerza en una relación de derecho, es condición fundamental acceder a ciertas reglas que le imprimen la calidad de legitimidad a la relación. Como se ha dicho, los principios que enmarcan la legitimidad se encargan de modificar una relación de fuerza en una relación de derecho. De aquí que la definición de Weber sobre el Estado exprese lo siguiente:

⁷⁹ Bobbio, Norberto y Bovero, Michelangelo, *op. cit.*, pp. 32-33

⁸⁰ Chávez López, Arturo. "Legalidad, poder y democracia. El problema en México", en Castañeda Sabido, Fernando y Cuéllar V. Angélica (Coordinadores), *op. cit.*; p. 153.

En la actualidad... debemos señalar que el Estado es una comunidad humana dentro de los límites de un territorio establecido, ya que este es un elemento que lo distingue, la cual reclama para ella...el monopolio de la legítima violencia física...El Estado al igual que toda entidad política es un enlace de dominio de individuos sobre individuos, sostenido mediante la legítima violencia.⁸¹

Regresando al análisis que desarrolló Max Weber en torno a la tipología de la dominación, la que se relaciona con el poder legal racional, se vincula con la formación de Estado Moderno, y su principio de legitimidad recae en el mismo ejercicio del poder de acuerdo con las leyes establecidas. Dentro de este poder legal el ciudadano tiende a obedecer las ordenaciones impersonales y objetivas legalmente estatuidas.

Como para Weber solamente se puede hablar de poder legítimo cuando los gobernados por su mismo deseo asumen el contenido del mandato como máximo de su acción, se debe deducir que cuando se presente una situación en la que el ciudadano obedece al mandato de quien detenta el poder sólo en virtud de la legalidad formal de las prescripciones, la legitimidad de ese poder se resuelve completamente en la legalidad de su ejercicio.⁸²

En estos términos y reconociendo los aspectos que integran la teoría del derecho, se habla de la construcción de la norma fundamental, principio de legalidad expuesto por Kelsen, cuya función es transformar el poder en derecho. La norma fundante, producida en última instancia por el órgano autorizado del Estado, para ello le da al sistema jurídico un elemento constitutivo, ya que se llega a la norma suprema expresada en términos de constitución política, que se asume como válida y se obedece una vez que la relación de fuerza es traducida a una relación de derecho inmerso en los discursos normativos existentes. "Para Kelsen el Estado es un ordenamiento coercitivo, en particular: El Estado es una organización política porque es un ordenamiento que regula el uso de la fuerza".⁸³ En este sentido "...estamos de acuerdo con Max Weber que la fuerza física legítima es el hilo conductor de la acción del sistema político."⁸⁴

⁸¹ Weber, Max. *El político y el científico*,. La red de Jonás, México, 1984, p. 8

⁸² Bobbio, Norberto y Bovero, Michelangelo, *op. cit*; p. 34

⁸³ Kelsen, Hans. *General Theory of Law and State*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.) (trad. It. Comunita, Milán, 1967). Citado por Bobbio, Norberto. *Estado, gobierno y sociedad*, p. 110

⁸⁴ Almond, G.A. y Powell, G.B. *Comparative Politics. A Developmental Approach*, Little and Brown, Boston (trad. It. II, Bologna, 1970). En *Ibidem*.

Sin embargo, es conveniente cuestionarnos en torno a la propia pretensión de la legalidad, ya que ésta puede perder validez y desaparecer como ordenamiento fundamental en el momento que pierde fuerza y efectividad el poder último. Podríamos preguntarnos ¿a qué normatividad responde el Estado y los individuos? O bien, ¿para quién son válidas? “Si preguntamos por qué se debe obedecer a la Constitución, ya no existe una norma a la cual remitirnos. En este sentido podríamos llegar a expresiones extremas cuestionando ¿qué justifica a la Constitución? Justificarla, en verdad, nada...Como se comprende la Constitución es, siempre, el resultado de una guerra, revolución o golpe de Estado. Entonces, en verdad, nadie autorizó al Constituyente a producir esa norma originaria, a la cual acostumbramos a llamar Constitución. Por eso mismo, es una *ficción*.”⁸⁵ Al respecto existen elementos totalmente contundentes, la Constitución nace no de la ficción sino de la forma de organización política de un Estado, es decir, norma y da sentido a las acciones del mismo.

En torno al cuestionamiento sobre la obediencia a la ley y para quiénes es válida, el propio Bobbio alude que para respondernos por qué es válida la Constitución nos remontaríamos a una más antigua hasta llegar a la primera que históricamente haya surgido, sin embargo no podemos determinar si fue dictada por un usurpador o por alguna asamblea. Si fuera el primer caso será un poder ilegítimo, un poder de hecho que no se está obligado a obedecer pero sí a doblegarse.

A lo más se puede sostener que con el tiempo subentra la creencia en la validez de la legislación originaria y junto a ella la costumbre en considerar legítimo todo poder reconducible a aquella legislación... si no es posible hacer derivar una norma revestida de poder legítimo de otro poder que no sea un poder de hecho, no veo otra manera de sostener la superioridad de la norma sobre el poder, y el poder legal como tipo de poder legítimo, si no es considerando la obligación de obediencia contenida en la norma como fruto de la misma voluntad de los coasociados.⁸⁶

Desde esta perspectiva se podría decir, atendiendo a las teorías contractualistas, que la construcción de la legitimidad no se puede fundar de otra manera más que en el acuerdo de los coasociados, es decir, por consenso. Esto nos remite a recuperar las perspectivas contractualistas como la propuesta de sociedad civil que plantea Rousseau,

⁸⁵ Correas Vázquez, Oscar. “Una concepción sociológica del derecho” En Castañeda S. Fernando y Cuéllar V. Angélica (Coordinadores), *op. cit*; p. 46

⁸⁶ Bobbio, Norberto y Bovero, Michelangelo, *op. cit*; p. 56

donde establece que el único poder que se justifica, según los principios de igualdad y libertad, es el que se ejerce por todos los hombres, por tanto, la democracia es la única forma legítima del ejercicio del poder. Esta forma de gobierno significa que toda asociación política es la conservación de los derechos naturales del hombre, de aquí que la democracia es sinónimo de igualdad de todos los hombres ante la ley y la libertad para todos.

Desde esta perspectiva democracia:

... quiere decir igualdad política de todos los hombres y la universalización del concepto de ciudadano y, consecuentemente, derecho idéntico de todos para intervenir en la determinación de las normas de la vida social. O expresado en otras palabras: democracia en sentido material es los derechos del hombre y, concretamente, la igualdad y la libertad civiles, y democracia en sentido formal son los derechos del ciudadano y, específicamente, la universalidad del derecho activo y pasivo del voto en relación a todos los asuntos y para todos los cargos públicos.⁸⁷

El ejercicio de la voluntad general se manifiesta en el Contrato Social. Se trata de la voluntad como verdad más no necesariamente de la voluntad de la mayoría, que él mismo entendió como la “voluntad de todos”. Como una breve precisión debemos decir que el propio Rousseau marcó la distinción entre la *voluntad de todos* y la *voluntad general*: la primera de éstas se refiere a un alcance de tipo cuantitativo y la segunda, entendida como mayoritaria se amplía a los términos de la justicia, libertad, realización plena de la sociedad y del hombre como partícipe de ésta, gracias a lo que Rousseau dio en llamar el *pacto social*.

Es en el consenso de todas las voluntades individuales donde el hombre quiere encontrar el estado de naturaleza que le hizo vivir en un estadio de felicidad. Al respecto el propio Rousseau asume que el hombre,

... encuentra una forma de asociación que defienda y proteja con la fuerza común la persona y los bienes de cada asociado, y por la cual cada uno, uniéndose a todos, no obedezca sino a sí mismo y

⁸⁷ Cueva, Mario De la. *La idea del Estado*. 4ª. ed. UNAM-FCE, México, 1994, p. 107.

permanezca tan libre como antes. Tal es el problema fundamental cuya solución da el Contrato Social.⁸⁸

La idea de retomar las teorías contractualistas nos permite hacer un replanteamiento en torno a la determinación de la legitimidad vía la legalidad, tal parece que este punto se ve rebasado y como lo menciona Bobbio "parece que no se puede fundar de otra manera sino con base en el acuerdo de los asociados".⁸⁹ Por ello no se puede descartar como elemento de análisis en relación al problema del poder legítimo o ilegítimo que aquí nos ocupa.

Podemos decir de manera concreta que la legitimidad se concibe como el fundamento del poder político cuando quien lo sustenta, en este caso el gobernante, lo ejecuta con conciencia de su derecho a gobernar y los gobernados reconocen y aceptan ese derecho; así como su autoridad y obediencia a la misma. Indiscutiblemente lo anterior se centra en el ámbito de la legitimidad civil que existe en el momento de que un sistema de gobierno se sustenta en el acuerdo de elementos constituyentes con apego a derecho encaminados por mutua cooperación al beneficio de la comunidad. En este sentido el gobierno, gobernante e instituciones que lo componen, tienen la obligación expresa de proteger los derechos y las libertades civiles, así como procurar el bien común.

La definición que de aplicación general se le dará al término legitimidad se basará en los siguientes dos elementos fundamentales: El primero que ya se ha manejado en las líneas iniciales de este capítulo por Lucio Levi, y que recoge ampliamente la concepción de Max Weber, como la capacidad del Estado para lograr un grado de consenso que garantice la obediencia a las leyes y a sus formas. El poder estatal es legítimo en este sentido en tanto encuentra reconocimiento transformando, de manera determinante, la obediencia en adhesión.

⁸⁸ Rousseau, Juan Jacobo. *El Contrato social*, 9ª. ed; Sepan cuantos No. 113, Porrúa, México, 1992, p. 9.

⁸⁹ Bobbio, Norberto y Bovero, Michelangelo, *op. cit*; p. 56

Aunado al elemento mencionado, existe otro, la creencia en estas formas de adhesión que aseguran la operatividad de las relaciones de poder que se desarrollan en el ámbito estatal. De este modo, como apuntamos inicialmente con el propio Weber, la legitimidad se centra en la creencia en la validez de un orden social por parte de un número relevante de los miembros de una sociedad.

Así entendida la legitimidad, se vincula con el deber a la obediencia de la norma surgida del orden político establecido y que por tanto detenta el poder, así como el reconocimiento a las instituciones que la acompañan y la representan.

1.2. SISTEMA POLÍTICO, CONCEPTOS Y DEFINICIONES TEÓRICAS

Hablar de sistema político nos obliga a su definición inmediata: "... se refiere a cualquier conjunto de instituciones, de grupos y de procesos políticos caracterizados por un cierto grado de interdependencia recíproca."⁹⁰

O bien, como lo exponen Almond y Powell:

... el sistema político comprende no sólo instituciones de gobierno, como las legislaturas, tribunales de justicia y organismos administrativos, *sino todas las estructuras en sus aspectos políticos*. Por lo que al sistema se refiere éste implica la interdependencia de sus partes constitutivas y un límite específico entre él y su contorno. La interdependencia significa que si en un sistema cambian las propiedades de un componente, todos los demás elementos que lo integran se verán afectados.⁹¹

Sin embargo también se presenta el punto de vista de David Easton que trabaja el sistema político conductual y nos menciona al respecto:

Un sistema político se identificará,..., como una serie de interacciones abstraídas de la totalidad de la conducta social mediante la cual se asignan autoritariamente valores en una sociedad. Las personas que intervengan en esas interacciones, es

⁹⁰ Urbani, Giuliani . "Sistema político", en Boobio Norberto, *et al. Diccionario de política*. Tomo 2, p. 1464.

⁹¹Almond, G.A. y Powell, G.B. *Política comparada. Una concepción evolutiva*, Buenos Aires, Editorial Páidos, p.25

decir, las que actúen en roles políticos, se llamarán genéricamente miembros del sistema...⁹²

Siguiendo el trabajo de Easton, la vida política propiamente se describe como un conjunto de interacciones sociales de individuos y de grupos. De esto, el propio autor nos menciona que:

lo que distingue las interacciones políticas de todas las otras interacciones sociales es que se orientan predominantemente hacia la asignación autoritaria de valores para una sociedad. Por consiguiente, la investigación política tratará de comprender el sistema de interacciones mediante el cual se hacen e implementan dichas asignaciones obligatorias o autoritarias... Las asignaciones autoritarias distribuyen cosas valoradas entre personas y grupos siguiendo uno o más de tres procedimientos posibles: privando a la persona de algo valioso que poseía; entorpeciendo la consecución de valores que de lo contrario se habrían alcanzado, o bien permitiendo el acceso a los valores a ciertas personas y negándolo a otras... Una asignación es autoritaria cuando las personas que hacia ella se orientan se sienten obligadas por ella ...⁹³

Para el desarrollo del trabajo, los planteamientos de David Easton se tornarán importantes para comprender el análisis sistémico correspondiente. La observación de cualquier reagrupamiento social se considera bajo las siguientes premisas: como una constelación de miembros y como una compleja red de relaciones interindividuales, que se observan de forma unitaria como sistema. En la observación concreta de la vida política podemos apreciar cada uno de los actores y de las instituciones. El hecho de saber cómo y por qué tales actores e instituciones se influyen de manera recíproca, es necesario tomar al conjunto de las relaciones que los vinculan unos con otros para efectuar el análisis respectivo.

Indiscutiblemente hablar de sistema político lleva implícito el uso legítimo de la coacción física. Easton habla de la *adjudicación autoritaria de valores*. Recordando a Max Weber, el uso legítimo de la fuerza es el hilo que encausa la acción del sistema político imponiéndole particular carácter e importancia y propiamente la coherencia que como sistema lo identifica. Siguiendo a Weber, se entiende que sólo las autoridades cuentan

⁹² Easton, David. *Esquemas para el análisis político*, Amorrortu, 7ª. Reimpresión, Buenos Aires, 1996, p. 90.

⁹³ *Ibid*; pp. 79-80

con el derecho reconocido y aceptado para utilizar la coacción y exigir obediencia mediante su uso, como se explicó en el capítulo anterior, la fuerza que ejerce el Estado es legítima en tanto existe la creencia de que su uso se justifica. En esta línea la adjudicación autoritaria de valores responde ampliamente al sistema de creencias que en su momento se han consolidado en torno a la acción y respuestas que manifiesta el sistema político.⁹⁴

El sistema político, propio de un sistema social, pero diferenciado de otros sistemas, como el económico o el cultural, se conforma respondiendo a la teoría de sistemas, divide los procesos de interacción en tres fases: insumos, conversión y resultados o productos. Se puede decir que los insumos y productos que permiten la interrelación del sistema político con otros sistemas sociales son intercambios entre el sistema y el medio; mientras que los procesos de conversión son internos al sistema político. Easton identifica dos tipos de insumos:

Las demandas y las ayudas. Las primeras recaen sobre el sistema político de acuerdo con la clasificación siguiente: 1) demandas de bienes y servicios, como legislación salarial y sobre la jornada de trabajo, oportunidades educativas, facilidades recreativas, caminos y transportes; 2) demandas de regulación de la conducta... en lo que respecta a la seguridad pública, el control sobre el mercado y la reglamentación referente a salubridad y sanidad, por ejemplo; 3) demandas de participación en el sistema político, como el derecho a votar, a ejercer un cargo, a petitionar ante los organismos de gobierno y oficiales y a organizar asociaciones políticas; 4) demandas de comunicación e información en el orden político... Un sistema político puede hacer frente a todas estas demandas, que se presentan en diversas combinaciones, formas y grados de intensidad.⁹⁵

Las demandas no son los insumos suficientes para mantener en funcionamiento el sistema, éstos sólo son la materia prima para obtener los productos finales llamados decisiones. Por lo que respecta a los apoyos se pueden recibir de diversos tipos: 1) ayudas materiales que implican pago de tasas u otros impuestos y provisión de servicios tales como trabajo en obras públicas, 2) obediencia a la ley y las normas, 3) ayudas mediante participación política. El sistema político y las élites políticas requieren de las

⁹⁴ Cfr. Almond, G y Powell, G. *op. cit*, p.24

⁹⁵ Easton, David. "An Approach to the Analysis of Political Systems." En *World Politics*, abril, 1957, pp. 383-408. Citado por Almond, G. y Powell, G. *Ibid*: p. 31

ayudas de otros sistemas sociales, así como de los miembros que actúan dentro del sistema político. La diferencia entre demandas y ayudas o apoyos, radica en que las primeras afectan las políticas o fines del sistema, mientras que las segundas provienen de los recursos que le permiten al sistema extraer, regular y distribuir, y con ello cumplir con sus fines. Los insumos provienen regularmente de las siguientes fuentes: la sociedad-interna, las élites políticas y el medio internacional.

Siguiendo con la explicación que ofrece el propio Easton, retomado por Almond y Powell, los productos que se pueden obtener, algunos no surgidos de las demandas presentadas pero sí necesarios para el mantenimiento del sistema, tenemos: 1) extracciones, tasas o servicios; 2) regulaciones de la conducta, al adjudicarse diversas formas que pueden afectar el total de la conducta humana y sus relaciones; 3) prestación y distribución de bienes y servicios; 4) productos simbólicos-políticos, declaraciones e intenciones políticas.⁹⁶ Indiscutiblemente los procesos de transformación interna de las demandas y las ayudas se reflejan en decisiones impregnadas de autoridad para ser aplicadas y corregidas en su momento pero siempre bajo la expectativa que están obligadas a ser cumplidas.

1.2.1. ESTABILIDAD COMO CONDICIÓN DE LEGITIMIDAD Y LEGITIMACIÓN DEL SISTEMA

La funcionalidad del sistema político va encaminada a lograr su estabilidad y conservarla, entendiendo la *estabilidad como la disposición de un sistema político para reaccionar de forma tal que mantenga su identidad.*⁹⁷ En relación a ello es necesario mencionar que al hablar de sistema político no estamos limitándonos a conformarlo por partes, o grupos que se relacionan entre sí, es indispensable referirnos a enunciados que describen reglas y formas específicas de comportamiento que de igual forma se vinculan por criterios de carácter normativo que nos conducen en el discurso acerca del ejercicio del poder institucionalizado en una determinada sociedad y a su vez nos permite fijar los límites externos y sus interrelaciones.⁹⁸

⁹⁶ *Ibid*; p. 32

⁹⁷ Garzón Valdés, Ernesto. *El concepto de estabilidad de los sistemas políticos*, FONTAMARA. México, 1992, p.24

⁹⁸ Cfr. *Ibid*., p. 25

Dentro de los sistemas políticos-jurídicos se marcan reglas primarias denominadas por H.L.A. Hart⁹⁹ de obligación y secundarias, que no denotan obligación pero que garantizan la identidad, el dinamismo y la eficiencia del sistema. En éstas la *regla de reconocimiento* marca los criterios de validez y de membresía, ésta es la base de su *identidad y unidad*. De acuerdo con ello a cada sistema político le corresponde una regla de reconocimiento, es decir, una regla que lo cohesiona, lo identifica, lo une en torno a un aspecto característico típico y aceptado internamente por el grupo dominante.

Indiscutiblemente existen factores que determinan la condición de estabilidad del sistema. En este sentido Ernesto Garzón manifiesta que:

las circunstancias en las que el sistema estable tiende a reaccionar conforme a su regla de reconocimiento son, desde luego, todos aquellos casos vinculados con el ejercicio institucional del poder. En este sentido, la estabilidad del sistema en los más variados ámbitos y niveles, en todos ellos la reacción de estabilidad consistirá en la vigencia de las reglas primarias de obligación o el uso de las reglas secundarias de adjudicación y cambio para la solución de los conflictos: cuando el sistema es estable cada una de estas circunstancias es un caso de explicación del sistema, es decir, de confirmación del punto de vista interno y/o de su poder de imposición.¹⁰⁰

Esta forma de expresar la estabilidad del sistema va vinculada estrechamente a la satisfacción de expectativas y la conservación de gobiernos que se mantengan alejados del autoritarismo y la tiranía, como bien lo apuntó Garzón:

no hay duda que el aumento de las expectativas está estrechamente vinculado con el aumento de la sensibilidad política de la población y que en este sentido, una vez que una sociedad ha realizado el paso de culturas políticas < sometidas > a culturas < participantes > muchas expectativas pueden ser sólo satisfechas a través de un sistema democrático que asegure a cada cual la realización de un plan de vida que no esté sujeto a privaciones innecesarias ...¹⁰¹

El manejo y aplicación del concepto de estabilidad se relaciona con los de legitimidad y legitimación, aunque entre éstos media una notoria diferencia. Siguiendo el

⁹⁹ *Ibidem*.

¹⁰⁰ *Ibid*; p. 44

¹⁰¹ *Ibid*; p. 48

planteamiento de Ernesto Garzón y recordando el punto previo de este trabajo, se puede decir que:

el juicio de <legitimidad> es un juicio ético-normativo, que no se reduce a la descripción de las pautas morales vigentes en una sociedad determinada, sino que toma como criterio para su formulación la vigencia de normas éticas aceptables por todo aquel que esté dispuesto a admitir la autonomía personal de cada individuo y su igualdad básica con respecto al acceso y goce de aquellos bienes que usando la terminología de John Rawls, pueden ser denominados <bienes primarios>, es decir, aquellos sin los cuales no es posible la realización de ningún plan de vida... diré que un sistema político tiene <legitimidad> cuando respeta efectivamente estos derechos fundamentales... calificaré de <ilegítimo> al sistema que no lo respete...¹⁰²

Por lo que respecta al concepto de legitimación, se usa regularmente en sentido descriptivo para referirse a la idea de la “*aceptación o aquiescencia*” del sistema por parte de sus miembros. Ernesto Garzón asume que:

la <aceptación> es el resultado de la creencia —correcta o no— de que el sistema en cuestión es el más adecuado. Puede entonces recurrirse a indicadores psicológicos-sociales tales como el <orgullo> de los ciudadanos por su gobierno... para medir el <grado de legitimación> del sistema... Pero el concepto de <legitimación> suele ser usado igualmente en un sentido normativo, en frases que implican un reconocimiento o adhesión a un sistema político... La aceptación por parte de los miembros del sistema no es meramente descrita sino que es tomada como fuente de justificación normativa. En este caso <<legitimación>> es usada como sinónimo de <<legitimidad>>.¹⁰³

Este punto es de suma importancia destacarlo, ya que a pesar de la diferencia se vinculan y se asume que determinadas formas de las democracias constitucionales modernas poseen legitimidad y que ella es un resultado de la similitud que aparenta el procedimiento democrático y el discurso moral, con ello pasaría por obvio el hecho de asumir que la aceptación y práctica de los procesos democráticos y de las reglas que a él responden como un medio de legitimación, son suficientes para darle ampliamente la justificación moral al sistema, es decir, otorgarle legitimidad, y a su vez, por propia cultura política, se daría por hecho la estabilidad.

¹⁰² *Ibid*; p. 61

¹⁰³ *Ibid*; p. 17

Ernesto Garzón aclara de manera determinante la importancia de tal diferencia, “hay que tener en cuenta que el procedimiento democrático, por sí sólo, es decir, cuando no está enmarcado por valores éticos, no constituye ningún seguro contra resultados moralmente reprochables.”¹⁰⁴ Esto significa que no nos restringiremos al aspecto procesal para dar por legítimo un sistema, es decir, se puede contar con resultados impecables procesalmente pero inaceptables éticamente. “Aún cuando se admita que en las sociedades con cultura política democrático-liberal su estabilidad está vinculada con la práctica efectiva de los valores que se procura implementar a través del procedimiento democrático, ello no nos autoriza a convertir la legitimidad en condición suficiente de la estabilidad...”¹⁰⁵ Con esto debemos asumir que no todo sistema político existente es legítimo, ni por ello estable.

De acuerdo con lo expuesto, para comprender el sistema político mexicano, se tendrán por análisis la consolidación del sistema a partir de la base de legitimación encarnada en sus elementos jurídicos-constitucionales y la institucionalización del poder en el partido de Estado, creado en 1929 en México, así como la conformación de las estructuras de poder que mantienen el sistema, principalmente a partir del presidencialismo. Siguiendo a Ernesto Garzón, el presidencialismo se comporta como una de las principales reglas de reconocimiento o de identidad que han caracterizado a los regímenes posrevolucionarios, aunado en forma explícita a una serie de valores entendidos entre la población y la élite gobernante que cohesionan al sistema, es decir, existe una legitimidad éticamente válida. Ligado a ello, se encuentran los elementos normativos y de aceptación, que en este mismo sentido, mediatizan la legitimación del sistema.

¹⁰⁴ *Ibid*; p. 18

¹⁰⁵ *Ibidem*.

CAPÍTULO 2

CONFORMACIÓN DEL PODER POLÍTICO INSTITUCIONALIZADO Y LA LEGITIMIDAD DEL SISTEMA

2.1. EL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO Y EL SUSTENTO DE SU LEGITIMIDAD

La construcción del sistema político mexicano tiene su fundamento en bases normativas surgidas de la Constitución de 1917, que en gran parte anclaron y determinaron patrones de comportamiento político durante más de medio siglo, encontrando legitimidad en una población que por sí misma se veía ampliamente cubierta en sus demandas por los preceptos constitucionales surgidos de la Revolución o que, por lo menos, se apreciaba como tal. A su vez se construyeron los elementos de carácter ideológico, valores y creencias en torno a los cuales el ejercicio del poder político y su reconocimiento por parte de la población los consolidaron como mecanismos de estabilidad y legitimación del régimen posrevolucionario.

2.1.1. EL TRANCE PORFIRISTA. HACIA UN NUEVO PACTO SOCIAL POSREVOLUCIONARIO

Con el objeto de explicar el proceso de construcción del sistema político mexicano, a raíz de la caída del Porfiriato y la promulgación de la Constitución de 1917, haremos mención al trance histórico correspondiente, ya que los principios en esta materia nos permitirán abordar los aspectos del pasado que nos posibiliten el análisis y comprensión del presente, no en un afán historicista, sino de darle al cuerpo del documento el respaldo de los hechos y acontecimientos sobre los cuales se cimientan los argumentos que dan origen a la legitimidad del sistema y explicar cómo los mecanismos de legitimación se perfilaron en su entorno para darle cohesión y fortaleza.

En este sentido retomaremos la etapa porfirista y algunos componentes que la llevaron a su decadencia encaminándola hacia nuevas formas de participación política y social para estructurar desde la legalidad nuevos pactos y códigos de convivencia entre el Estado y los ciudadanos y a su vez entre particulares; perfilando así esquemas

constitucionales que garantizaran los mismos y le dieran la estabilidad y continuidad al sistema y a sus operadores gubernamentales.

Siendo el Porfiriato un régimen dictatorial que acogió a grupos oligárquicos en su interior, tuvo una crisis severa; ya que, a pesar de que las inversiones extranjeras se incrementaban de manera continua provenientes de Estados Unidos, Inglaterra y Francia, que el volumen de la producción agrícola crecía de manera continua y que la industria manufacturera y extractiva manifestaban cifras favorables, el progreso y el orden dejaron de ser elementos de admiración hacia el régimen dictatorial.¹

El proyecto nacional surgido de Díaz, en el cual la inversión extranjera conformaba parte fundamental, excluyó a las clases medias y bajas del acceso a una diversidad de recursos económicos; asimismo, al poner fin a un incipiente sistema bipartidista, conservadores y liberales, excluyó a grandes sectores de las clases medias de la participación y el poder político, de tal modo que bajo la fórmula de concentración del

¹ "Contra Díaz y la momiza aferrada al poder político y económico, la juventud intelectual despliega un enorme catálogo de peros, sólo de peros... Es una juventud liberal a lo Juárez, leguleya a la iglesia y progresista a lo Díaz, pero muy ganosa de poder, muy harta del viejo condecorado y de la burocracia servil, del clero pomposo y conciliador, de la alcahuetería de los científicos, de los influyentes, de los millonarios ostentosos, de los jefes políticos y de los jueces que aplicaban el código civil a los ricos y el código penal a los pobres. Contra rapiñas, arbitrariedades y abusos y no contra principios y usos se reúne en 1901, convocado por Camilo Arriaga, aquel Congreso de San Luis Potosí de donde sale la Confederación Liberal, autora de un manifiesto muy poco revolucionario, muy apegado a la doctrina del liberalismo, muy antiporfirista. En el se acusa a Díaz de haberse rodeado de individuos maniqués, desprovistos de carácter y energía... Un segundo Congreso reunido en 1902 sube el tono de la protesta sin apartarse de la plataforma liberal. En 1903 los arriaguistas lanzan otro escrito firmado por Camilo Arriaga, Antonio Díaz Soto y Gama, Juan Sarabia, los hermanos Flores Magón, donde se ratifica el propósito de combatir al clero y se añade el de luchar contra el militarismo; donde se habla de la dignificación del proletariado y se despotrica contra los ricachones, los extranjeros y los funcionarios públicos. La reacción gubernamental es rápida y violenta. (Dados estos acontecimientos, Arriaga y los Flores Magón, se refugian en los Estados Unidos donde se confrontan). Los Flores Magón organizan entonces un partido liderado por ellos, Sarabia, Antonio Villareal y Librado Rivera. En 1906 aparece en San Luis Misuri un programa político antirreleccionista, antimilitarista, librepensador, xenófobo, anticlerical, laborista y agrarista. Toda la clase media urbana no dependiente del presupuesto público, no sólo la flor intelectual de esa clase acaba por ser antiporfirista en nombre del liberalismo. Los rancheros (parvifundistas y arrendatarios) pasan por un buen periodo entre 1904 y 1907, pero aún así se integran al coro de los enemigos del régimen. Quieren que don Porfirio le deje la silla presidencial a otro más nuevo. No a Limantour, creador de la plaga de los receptores de renta. No a Corral hechura de Limantour... También los braceros... se vuelven detractores de la dictadura. Más estruendoso es aún el rompimiento de la ya numerosa clase obrera, 700,000 hombres. *Los bajos salarios —escribe Daniel Cosío Villegas—, las jornadas interminables, el trabajo dominical y nocturno, la insalubridad e inseguridad de los talleres y ciertos abusos flagrantes como multas, fueron asociando a los obreros hasta sentirse fuertes para desafiar al patrón, al gobierno y al país...* Desde 1904 o 1905 las relaciones obrero-patronales se deterioraron... A partir de 1906 estallan tres conflictos...: la huelga de Cananea, la protesta de los obreros y el lío con los ferrocarrileros del norte. Posteriormente se manifestaría la huelga de Río Blanco, donde participarían más de 30,000 trabajadores..." González, Luis. "El liberalismo triunfante" en *Historia general de México* Vol. 2. 3ª. ed; COLMEX, México, 1981, pp. 984 a 990.

poder a través de la despolitización y la exclusión violenta redujo las bases de su propia fuente de legitimidad y el argumento del consenso.²

Aunado a las muestras de descontento que se incrementaban de manera preocupante para el Porfiriato, surgen las declaraciones realizadas por Díaz en 1908³ a la revista *Pearson's Magazine*, donde aseguraba al periodista Creelman su intención por dejar el poder y permitir elecciones limpias en el proceso electoral de 1910, en el cual no participaría, abriendo con ello la posibilidad de entrar a una etapa de contienda política más madura e intensa, con vistas a un estadio de continua lucha por el poder encaminada a buscar la participación democrática entre diversos grupos que en ese momento lo reclamaban. Esta posibilidad de cambio democrático, habilitaba el camino para mejorar las condiciones de vida de la población, plasmándolo de manera explícita en un nuevo pacto normativo que incorporara elementos de legitimidad a un régimen de mayor apertura política y constitucional que, a su vez, permitiera albergar las demandas más apremiantes y les diera respuesta legal encaminada a consolidar una estabilidad política y social acorde con la realidad, acompañada de la operación de un sistema político que garantizara y promoviera mecanismos de renovación democrática bajo un esquema de poder regulador de sí mismo. En relación a este punto podemos afirmar que:

² Díaz Rivera, Gabriel. "Poder político y pacto ideológico en México". En Rodríguez Araujo, Octavio. Coordinador, *México: Estabilidad y luchas por la democracia 1900-1982*. CIDE, El Caballito, México, 1988, p. 37

³ "La situación empeoró a partir de 1908 y dio alas a la multitud de descontentos e impacientes. El bienio 1908-1909 fue de marcha atrás en casi todos los órdenes. (Económicamente) se debilitaron por igual las demandas interna y externa. Las compras al exterior descendieron en valor y volumen. Los precios de los productos exportables conocieron una baja del 8 por ciento. La balanza comercial tuvo un saldo adverso en 1908... El deterioro de la vida material intensificó el disgusto social, ya tan fuerte antes de la crisis... Don Porfirio empezaba a perder el aplomo... Él mismo alborota la caballada con unas declaraciones a James Creelman, director del *Pearson's Magazine*, hombre de confianza del presidente Roosevelt y del Secretario Taft... Díaz declara: 'Creo que la democracia es el principio verdadero y justo del gobierno'. También coincide con sus enemigos cuando reconoce que recibió 'el gobierno de manos de un ejército victorioso'. 'Nosotros —añade— guardamos las formas del gobierno republicano y democrático... pero adoptamos una política patriarcal... guiando y restringiendo las tendencias populares, con entera fe en que la paz forzada permitiría a la educación, la industria y el comercio desenvolver los elementos de estabilidad y unión de un pueblo de suyo inteligente, suave y sensible.' 'México tiene ahora una clase media que antes no tenía. La clase media es el elemento activo de la sociedad... Los ricos están demasiado ocupados en sus riquezas y sus dignidades para ser útiles al mejoramiento general.' Las declaraciones concluyen con dos campanazos políticos: 'Me retiraré al concluir este periodo constitucional y no aceptaré otro'. 'Yo acogeré gustoso un partido de oposición en México. Si aparece, lo veré como una bendición...' González, Luis. *op. cit.*; p. 991

La Revolución Mexicana se inició, en realidad como una rebelión democrática y multclasista, destinada a poner fin a la dictadura personal de Porfirio Díaz y abrir el sistema político a la participación de nuevos actores... La poca flexibilidad de la oligarquía terrateniente, aunada a la movilización de masas campesinas y núcleos, llevó a una guerra civil que se prolongaría por diez años, y al final de la cual México contaría —entre otras cosas— con una Constitución y con un ejército nuevos y con las bases para organizar a grandes grupos obreros y campesinos, dispuestos a reivindicar sus intereses de clase a la vez que apoyar al nuevo régimen y participar activamente en el quehacer político del país.⁴

La puesta en marcha de la práctica democrática ocurrió sobre el entendido de la apertura de las elecciones y la participación activa de sectores antes limitados por la figura dictatorial del Porfiriato, encabezados por grupos antirreeleccionistas que se organizaban para cuestionar y frenar la posibilidad de un nuevo periodo del dictador.⁵ El principal grupo estaría representado por Francisco I. Madero, que después de entrar en la contienda electoral sería sometido a prisión en San Luis Potosí a manos del gobierno, en los meses de junio-julio de 1910, mientras que el propio Díaz se proclamaba nuevamente presidente de México. Hasta que en septiembre del mismo año, recién escapado de prisión y desde su refugio en San Antonio Texas, Madero declarara nulas las elecciones para desconocer al gobierno de Díaz, exigiendo el sufragio efectivo y la no reelección, señalando el 20 de noviembre a las seis de la tarde como fecha y hora para tomar las

⁴ Meyer, Lorenzo. *La segunda muerte de la Revolución Mexicana*. Cal y Arena. 9ª. ed; México, 2000, p. 27. Para este punto se puede consultar también a Díaz Rivera, Gabriel. "Poder político y pacto ideológico en México", en *op. cit*; p. 37, donde señala que "la fórmula ideológica del orden, la paz y el progreso no fungió como válvula de escape en un Estado que la usó como parafernalia de la sujeción, pero que, dado este pragmatismo, pervirtió los términos del desarrollo de la forma estatal hasta empantanarse en la autocracia.. El pacto estatal: sujeción popular interna-sujeción estatal externa, había sido seriamente limitado por un fenómeno fundamental: la concentración del poder. La vieja reivindicación ideológica quedó ahora sí revelada como lo que siempre fue, la mera justificación de la autocracia, sin la capacidad de poder armonizar intereses originados por ella misma."

⁵ El Club Central Antireeleccionista, fundado a la mitad de 1909, con no más de 50 personas, aunque algunas de mucho peso como el autor de *La sucesión presidencial en 1910*, (Francisco I. Madero), Francisco y Emilio Vázquez Gómez, Filomeno Mata, Luis Cabrera, Paulino Martínez, Francisco de P. Santies, Alfredo Robles y José Vasconcelos, discurre un programa cuyo lema será: "Efectividad del Sufragio y No-Reelección" y propala un manifiesto del 16 de junio, donde se lee: "La justicia ampara al más fuerte, la instrucción pública se imparte sólo a una minoría...; los mexicanos son postergados a los extranjeros aún en compañías en donde el gobierno tiene el control...; los obreros mexicanos emigran al extranjero en busca de más garantías y mejores salarios; hay guerras costosas, sangrientas e inútiles contra los yaquis y los mayas y está el espíritu público aletargado y el valor cívico deprimido." El grupo antireeleccionista fue tomando fuerza y presencia en la sociedad porfirista, sin embargo, resurgió el viejo Club Reeleccionista en febrero de 1909, apoyado por el general Pedro Rincón Gallardo y el grupo de los "científicos" y algunos conservadores que apoyaban la postulación de Díaz en la presidencia para un nuevo periodo y de Corral en la vicepresidencia. A finales del año de 1909, dos partidos se disputaban la lucha: Reeleccionista y Antirreeleccionista. González, Luis. *op. cit*; pp. 993-994.

armas en contra del gobierno porfirista, que ante el inminente levantamiento tomó las primeras medidas para afrontar la derrota. El 24 de marzo de 1911, Díaz realizó cambios en el gabinete derivado de las renunciaciones presentadas por su envejecido equipo de gobierno. Hacia mayo de 1911, la mayoría de las plazas principales de la República se encontraban en poder de los maderistas y el 22 del mismo mes los enviados de Díaz a Ciudad Juárez firmaban los convenios para que Díaz y el vicepresidente firmaran la renuncia y se renovara el gabinete. Porfirio Díaz firmó su renuncia el 25 de mayo de 1911 y quedó provisionalmente en la presidencia Francisco León de la Barra. Finalmente Díaz abandonó el país desde el puerto de Veracruz y Madero entraba triunfante a la República, vía Piedras Negras, acompañado de Venustiano Carranza, para de ahí arribar a la ciudad de México y ocupar la presidencia, terminando así con cuarenta años de dictadura iniciada en 1867 y dando comienzo a una nueva etapa, de suyo complicada, hacia un proceso más elaborado de institucionalización del poder y de su estructuración gubernamental.⁶

Si bien la llegada de Madero no marcaba ampliamente una ruptura de raíz con el anterior régimen, ya que pretendía un proyecto de estabilidad que no lograría cuajar de primera instancia, algunos análisis, como el de Gabriel Díaz Rivera, señalan que

La verdad es que Madero no se planteaba rigurosamente el problema del Estado; sobre todo en los términos de las fuerzas sociales que era necesario articular y su lectura de la sociedad civil era un tanto incompleta. Con estos elementos Madero no se planteaba el Estado como fuerza y estaba lejos de teorizar un programa de organización de sujetos sociales que le sirviera como matriz generadora de poder social. Por más que conociera las demandas de las fuerzas que él mismo había desatado, no quiso o no fue capaz de dar la articulación ideológica en el plano de la estrategia misma de la dominación. La precondición de la estabilidad pesaba abrumadoramente sobre su conciencia y sobre su visión ideológica y no le permitía la posibilidad de anudar la fuerza que se desencadenaba como la nueva razón de Estado... La pugna ideológica de los proyectos de estabilidad se había iniciado y Madero había logrado (hecho que le costó el proyecto y la vida) disociar en el Estado mexicano la fuerza de la articulación ideológica, poniendo en el escenario nacional la verdadera cara del régimen porfiriano. El golpe huertista significaba la reacción del poder por conservar el estado de cosas amenazado por Madero. La forma estatal dejaba totalmente de manifiesto su cara violenta y

⁶ Cfr. González, Luis. *Ibid*; pp. 995-1005

Madero quedaba en medio como un proyecto de estabilidad sin la fuerza del Estado, entre el poder de las masas y otros proyectos de estabilidad que sí verían el poder militar como condición necesaria del funcionamiento estatal.⁷

Es un hecho en el acontecer del movimiento revolucionario que las masas que conformaban el grueso de la población se desbordaron, el factor agrario sería uno de los puntos básicos que impactara sobre el ánimo de la población desposeída de la riqueza que le otorgaba la tierra; como lo menciona Arnaldo Córdova, “los excesos a que se llegó durante la dictadura porfirista en el sometimiento de las masas trabajadoras y en el despojo de los más débiles, sobre todo en el campo, estuvieron directamente en el origen de la insurgencia de las masas y de la Revolución. De modo muy especial, la concentración de la propiedad de la tierra alcanzó extremos que no tienen parangón en ninguna otra época de nuestra historia nacional...”⁸

Las masas campesinas irrumpieron e hicieron patente la existencia de los modos de explotación y despojo de la tierra que se acumuló de manera desproporcionada entre los hacendados y latifundistas durante el Porfiriato, de aquí que el factor agrario haya concentrado la mayor fuerza de impulso y cambio político durante la revolución y que de hecho se manifestaría en la Carta Magna de 1917 con el objeto de reestablecer el orden constitucional y pactar los parámetros de legitimidad en el nuevo Estado posrevolucionario.⁹

⁷ Díaz Rivera, Gabriel, *op. cit.*; pp. 40-41

⁸ Córdova, Arnaldo. *La revolución y el Estado en México*, Era, Colección Problemas de México, México 1989. p. 32. Ahí mismo véase la cita que hace Córdova de Hernández, Octavio A. *Esquemas de la economía mexicana, hasta antes de la revolución* CECOSA, México, 1961, p. 150 : “Cuatro eran después de terminada la lucha de reforma las categorías de gentes vinculadas a la tierra: los hacendados, los rancheros, los pequeños propietarios, y los pueblos. El 97% de la superficie de la tierra censada pertenecía a las dos primeras categorías, la de los hacendados y de los rancheros. En 1910 el total de haciendas era únicamente de 5932 y el de ranchos de 32557. Los pequeños propietarios poseían únicamente el 2% de dicha superficie. El 1% restante se repartía entre los pueblos y las comunidades rurales...el 96% de la población rural estaba integrada por peones. Había dos millones de aparceros y un millón y medio de acasillados. Contaba el país con 70 mil comunidades rurales, de las cuales 50 mil se hallaban en terrenos pertenecientes a las haciendas. El 40% del área total del país estaba repartida en media docena de latifundios”.

⁹ “La revolución mexicana oficial, la de Madero, la del Plan de San Luis, la que empezó el 20 de noviembre de 1910, en realidad terminó el 25 de mayo de 1911 cuando, después de los acuerdos de Ciudad Juárez, Porfirio Díaz se embarcó en el ‘Ypiranga’. Quienes la continúan, haciendo saltar finalmente los acuerdos entre el porfirismo y el maderismo, son los campesinos. El foco de esa continuación está en el zapatismo. Detrás de la brecha que éste mantiene abierta, se precipitan todas las masas. Y con ellas se precipitan y convergen todas las determinaciones de la historia mexicana sin las cuales es imposible explicar el fantástico dinamismo de la revolución; una historia constantemente fracturada por irrupciones de las masas, en el cual los periodos de continuidad y estabilidad no aparecen como la conclusión de las rupturas anteriores sino, por el contrario, como periodos de acumulación de las

Sería iluso pensar que la gesta del movimiento revolucionario tuviera sólo un sesgo de apoyo a las masas. Parte de la realidad se centra en el camino que trazó la revolución para llevar al país hacia la consolidación de su forma económica ligada al gran capital en el extranjero. Si bien la lucha revolucionaria desarticuló los excesos que se concedieron a los terratenientes y latifundistas es innegable que se construirían formas de distribución de los privilegios más aceptadas y ligadas a las formas legales constitucionales que la ampararan y le permitieran otorgar las garantías a los ciudadanos que se vincularan directamente con tales formas de distribución más equitativa, a lo que se sumarían los elementos normativos que les dieran garantías y vigencias a nuevos derechos y a nuevos patrones de comportamiento social y político de esta nueva relación entre Estado posrevolucionario y sociedad.

2.1.2. ELEMENTOS JURÍDICO-CONSTITUCIONALES QUE PACTARON, CONSOLIDARON Y GARANTIZARON LA LEGITIMIDAD DEL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO. (ARTÍCULOS 3, 27, 89, 123 Y 130 DEL CONSTITUYENTE DE 1917)

Se puede argumentar, en una aproximación básica, que dentro de todo Estado u organización política se cuenta con una constitución, integrada por un conjunto de normas que prevén la organización y el funcionamiento de los poderes e instancias de la autoridad. En términos más precisos, “una constitución, en el fondo, legaliza el aparato represivo; concentra formalmente la violencia en titulares que crea e identifica; monopoliza en los órganos de autoridad, legales o reales, la fuerza represiva y punitiva, prohíbe y sanciona la violencia marginal que pudieran intentar grupos periféricos o particulares inconformes. Ella misma, formalmente crea o reconoce derechos a los individuos; establece vías para garantizar su ejercicio; otorga facultades, prevé limitaciones y prohibiciones.”¹⁰

El concepto de constitución política en términos formales se construye como elemento ordenador de la vida estatal, acompañado por un complejo de principios organizativos propios que la distinguen y la diferencian de otras. Tomando en cuenta que

contradicciones que preparan las rupturas por venir.” Gilly, Adolfo. “La guerra de clases en la revolución mexicana (Revolución permanente y auto-organización de las masas), en Gilly, Adolfo. Códova, Arnaldo, *et. al. Interpretaciones de la Revolución Mexicana*. 22ª. Reimpresión, Nueva Imagen. México, 1999, p. 26

¹⁰ Arteaga Nava, Elisur. *Constitución Política y realidad*, Colección Umbrales de México, Siglo XXI editores. México, 1997, p. 12

las primeras constituciones surgen con el fin de limitar y dividir el poder absoluto o monárquico, se puede decir que la Constitución en cierta forma es coincidente con el concepto de poder político distribuido entre diversos órganos constitucionales, de tal suerte que en ello queden reconocidos los ciudadanos. A esto se incorporan una serie de derechos fundamentales y garantías que protegen a la ciudadanía de abusos que puedan cometer los titulares del poder político, asimismo regula las formas de convivencia entre los particulares.

En otros términos, “la constitución es un punto firme, una base coherente y racional para los titulares del poder político que buscan con su trámite dar estabilidad y continuidad a su concepto de vida asociada. En forma contextual a la constitución se le agregan múltiples garantías en defensa de la ideología dominante y de las instituciones constitucionales fundamentales, que van desde el veto de revisión constitucional, hasta las garantías propuestas de sanciones penales, un sistema orgánico de controles jurisdiccionales y la organización de la administración militar.”¹¹

La constitución, como la concibe Manuel García Pelayo, al ser un complejo de normas supremas y fundamentales, crea los poderes y órganos de autoridad, asimismo prevé las relaciones entre éstos, les otorga diversas facultades y marca sus limitaciones, de las que destacan sus garantías y derechos individuales. De este modo, “la constitución determina quien es el titular del poder, cómo lo ejercerá, conforme a qué principios y con qué limitaciones y obligaciones.”¹² Ahora bien, como elementos y características de la Constitución, sus atributos se resumen en ser suprema, rígida, reformable, fundamental, única, escrita y de vigencia permanente. Cabe mencionar que las constituciones modernas contienen un preámbulo que de manera regular define la ideología del Estado y el origen de la autoridad, que se funda sobre el principio de la soberanía popular. Para evitar los abusos de esa soberanía, integra en sus apartados una solemne declaración de

¹¹ Vergottini, Giuseppe de “Constitución” en Bobbio, Norberto, *et. al. Diccionario de Política*. Tomo I, *op. cit.*; p.324

¹² Arteaga Nava, Elisur, *op. cit.*; p. 14. A falta de una clasificación mejor se ha seguido el criterio — criticado pero no superado— de Ulpiano en su *digesto*, esas normas han sido consideradas como de naturaleza pública, por cuanto se emiten respecto al estado de la república, prevén el poder, regulan su ejercicio y las relaciones de las autoridades entre sí y con los particulares. En la actualidad, sigue habiendo cuestiones de utilidad pública y de utilidad privada...La constitución es una especie de ley, pero el hecho de que se aluda a ella como algo especial y diferente lleva a suponer que goza necesariamente de ciertos atributos propios; esto es así por convencionalismos políticos comunes al mundo occidental que han terminado por imponerse...”

los derechos individuales con sus respectivas garantías y al establecimiento de la división de poderes.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, que actualmente nos rige, surge como producto del movimiento revolucionario iniciado en 1910, efecto inequívoco del envejecimiento sufrido por el anterior sistema montado sobre la prolongada y decadente permanencia de Porfirio Díaz en el poder y de la incapacidad de movilidad política de un anquilosado gabinete ligado a la personalidad autoritaria del Porfiriato, así como un sector social pujante vinculado con los hombres de empresa. Cabe mencionar que entre 1904 y 1908, el Porfiriato encontró su mayor apoyo en lo que se dio en llamar la nueva burguesía formada por extranjeros y nuevos ricos mexicanos que fomentaban el progreso económico y que impedirían cualquier impulso por un cambio democrático que afectara de manera riesgosa su estabilidad.

La construcción de los artículos que le dan el fundamento social a la Constitución de 1917 se gestaron y retomaron del Programa de Reformas Político Sociales de la Revolución, aprobadas por la Soberana Convención Revolucionaria, reunida el 18 de abril de 1916.¹³ En ella convergieron los carrancistas, los villistas y los zapatistas,¹⁴ de tal

¹³ "La Convención Revolucionaria reunida primero en México y en Aguascalientes después, trató de buscar un arreglo entre las diferentes facciones revolucionarias y, sobre todo, precisar los fines y alcances de la Revolución. En su primer aspecto fracasó; en el segundo, abrió definitivamente el camino hacia las reformas sociales y delineó por primera vez las características del nuevo Estado mexicano, diseñado definitivamente en la Constitución de 1917. La Soberana Convención Revolucionaria, conocida comúnmente como la Convención de Aguascalientes, fue un ensayo parlamentario en el que estuvieron reunidos los tres principales cuerpos ideológicos-militares que destruyeron al Ejército Federal de Huerta en 1914: villistas, zapatistas y carrancistas. La Convención trabajó cerca de diecinueve meses; sesionó irregularmente debido al cambio frecuente de lugares de trabajo. Inició sus discusiones en la ciudad de México y siguió luego en Aguascalientes. Regresó posteriormente a México, y a los pocos días tuvo que huir a Cuernavaca, donde fijó su asiento temporal. Regresó por tercera vez a la capital para trasladarse luego a Toluca. Aquí se desintegró para dividirse los dos grupos, villistas y zapatistas, que anteriormente la formaban. Los zapatistas, que se siguieron denominado Soberana Convención Revolucionaria, fijaron su residencia en Jojutla, Morelos, y aquí terminaron sus trabajos al concluir el 'Programa del Gobierno de la Revolución'. Cumplida su tarea, acordó disolverse". Calderón, José María. *Génesis del Presidencialismo en México*, El Cabillito, México, 1972, pp. 64-65.

¹⁴ "Por principio pensamos que los individuos y las personas concretas personifican categorías y tendencias económico-sociales, y Carranza, Villa y Zapata son concreciones físicas de otras tantas tendencias y diseños de desarrollo económico-sociales expresadas en ese momento. Villa y Zapata anhelan la creación en México de una democracia rural, en tanto que los ideales de Carranza se expresan en un discurso del 2 de enero de 1916, cuando dijo: 'Nosotros tratamos de construir una sociedad como las de las naciones más adelantadas de la tierra' (*Discurso del Sr. Carranza en Querétaro, Oro; el 2 de enero de 1916*, en Palavicini, *Historia de la Constitución de 1917. México, 1938. p. 260*). Carranza tenía puestos los ojos en las democracias capitalistas europeas y, sobre todo, en la norteamericana. Zapata y Villa encarnan determinantes socio-históricas muy diferentes. Como dirigentes populares son igualmente distintos. Sin embargo, un lazo común los identifica y los convierte en 'los verdaderos

suerte que se lograran equilibrar las formas de convivencia social y de distribución de la riqueza de la tierra, además de hacer patentes los derechos campesinos y obreros de manera más amplia y reconocida. Sin embargo, el punto básico en torno al poder del Estado quedaba fuera de atención, ya que

los constitucionalistas conservaron como núcleo esencial de su programa social las instancias fundamentales de la revolución política: la defensa a ultranza del principio de la propiedad privada, el proyecto de un desarrollo capitalista para México, la institución de un Estado de derecho independiente de los derechos privados y un sistema jurídico de libertades públicas (se trataba como puede verse, de las más grandes aspiraciones de las clases medias mexicanas). Pero al mismo tiempo, los constitucionalistas arrebataron a los movimientos populares independientes todas sus banderas, preconizando la reforma agraria y el mejoramiento de las clases trabajadoras urbanas, con un Estado fuerte capaz de garantizarlas contra quienes se les opusieron o pretendieran ir más allá de ellas. Para triunfar, contaron a su favor con un hecho decisivo: ni Villa, ni Zapata, ni cualquier otro dirigente popular se planteó la lucha por el poder del Estado.¹⁵

La cuestión agraria se tornó en uno de los principales elementos de lucha revolucionaria, la convicción de las fracciones de zapatistas y villistas se centró en hacer del reparto de tierras el fin de la Revolución, de aquí que sus principios se quedaron manifiestos en el Constituyente de 1917, particularmente su artículo 27.

Para decirlo de modo sintético, el artículo 27 se conformó como uno de los preceptos verdaderamente torales de la Constitución de 1917 y junto con el 123 integran las bases fundamentales sobre las que descansa el constitucionalismo social que caracterizó al Estado mexicano posrevolucionario. Este artículo se destacó por los principios de la reforma agraria, el rescate de la propiedad de tierras y aguas y, de manera singular, por el surgimiento de una nueva idea sobre el régimen de la propiedad; todos ellos elementos de lucha del pueblo por alcanzar cierto grado de libertad, independencia y soberanía.

campeones del reparto de tierras': el problema agrario. 'Para Zapata, del Sur, donde abundaban las comunidades agrarias despojadas, lo fundamental era devolverles la tierra; para Villa, del Norte, donde abundaban los latifundios, lo básico era dividir las haciendas.' (Sotelo Inclán, Jesús. *Raíz y Razón de Zapata*, Anenecuilco, Investigación Histórica, México, 1943.) Reparto de tierras y creación de la pequeña propiedad rural los identifica y unifica, culminado con la alianza militar de 4 de diciembre de 1914, entre el Ejército Libertador y la División del Norte, llamada el Pacto de Xochimilco," en *Ibid*; pp. 61-62.

¹⁵ Córdova, Arnaldo, *op. cit*; pp. 31

En una visión de conjunto tenemos los siguientes puntos que conforman el artículo 27.

1. El artículo 27 establece nuestro régimen de propiedad, del cual dependen, en última instancia, el concreto modo de ser del sistema económico y la organización social. Este artículo construye un régimen de propiedad de orden triangular en razón de la persona o entidad a quien se imputa “la cosa”: propiedad pública, propiedad privada y propiedad social. Este régimen triangular de la propiedad determinó el carácter mixto de la economía mexicana.

2. Por lo que se refiere a la estructura del artículo 27, el primer párrafo de su redacción original es la piedra angular sobre la cual se ha edificado todo el régimen de propiedad. Se reconoce en la propiedad originaria no sólo un dominio inminente, como el conceptualizado en el siglo XIX, sino uno más concreto y real, donde se puede desplazar a la propiedad privada convirtiendo en dominales los bienes de los particulares, en vía de regreso a su propietario originario que es la nación. En forma concreta, el propio artículo proclama el derecho de la nación para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.

3. Bajo la Constitución de 1917, la propiedad privada pierde su sentido individualista, heredado del Código Napoleón, y, reconociéndola ampliamente como un derecho público subjetivo, la estatuye como una propiedad precaria, limitada por el interés colectivo. Reconocida de este modo la propiedad privada es protegida mediante una serie de garantías contra actos arbitrarios de la autoridad.

4. La fracción II del artículo 27 reproduce los principios de las Leyes de Reforma en lo que se refiere a la nacionalización de los bienes eclesiásticos y en concordancia con el artículo 130 constitucional dan fundamentos a la supremacía del Estado sobre la iglesia. De este modo el texto original del Constituyente de 1917, establece que las iglesias, cualesquiera que sea su credo, no pueden poseer o administrar bienes raíces ni capitales, impuestos sobre ellos. De igual forma, los templos destinados al culto público son de la nación.

5. Dos conceptos esenciales contiene el artículo 27 en relación con la propiedad privada, que constituyen sus más importantes limitaciones: la expropiación y las modalidades. La expropiación es un acto de la administración pública, previsto y derivado de una ley por medio del cual se priva a los particulares de la propiedad mueble o inmueble o incluso de un derecho por imperativos de interés, de necesidad o de utilidad pública. La utilidad pública aparece cuando existe una necesidad estatal social o colectiva que sólo puede ser resuelta mediante el acto expropiatorio.

6. Uno de los componentes básicos del plan agrario definido en el artículo 27 fue la protección, fortalecimiento y desarrollo de la pequeña propiedad. La pequeña propiedad es el único límite que puede encontrar el proceso de dotación de tierras a los núcleos de población. El párrafo tercero del artículo 27 establece la protección para la pequeña propiedad siempre y cuando esté en explotación. La pequeña propiedad agrícola no puede exceder de 100 hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras. El criterio que condujo al establecimiento de estas dimensiones fue el de productividad, en el entendido que la pequeña propiedad debería producir lo suficiente para satisfacer las necesidades de una familia campesina de clase media. La pequeña propiedad agrícola en explotación es inafectable y cuando se hubiese conferido el certificado correspondiente, el dueño tiene derecho de promover el juicio de amparo, y las autoridades que conceden dotaciones que les afecten incurren en responsabilidad por violaciones a la Constitución. En los términos del párrafo quinto de la misma fracción XV, la pequeña propiedad ganadera no deberá exceder de la superficie necesaria para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor o sus equivalentes en ganado menor. Está protegida al igual que la pequeña propiedad agrícola.

Dentro del plan agrario del artículo 27, el procurar el fraccionamiento de los latifundios fue otro factor esencial. Por ello, la fracción XVII faculta al congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados para fijar la extensión máxima de propiedad rural y establece el procedimiento básico para fraccionar los excedentes.

7. El régimen jurídico de la propiedad pública establece que el patrimonio del Estado está formado por el conjunto de bienes y derechos de los que el propio Estado es titular y quedan sujetos a distintas jurisdicciones; bienes de la Federación; bienes de las entidades federativas; bienes del Distrito Federal; bienes de los municipios; bienes de las instituciones paraestatales y bienes del Estado en las empresas privadas de interés público. Cuando el artículo 27 hace referencia que los bienes pertenecen al dominio directo o son propiedad de la nación, no está indicando solamente que el Estado tiene sobre ellos el dominio eminente sino que, además de éste, tiene una propiedad similar a la que pueden tener los particulares sobre sus bienes, e incluso, aún más perfecta y protegida.

8. El régimen constitucional del subsuelo se encuentra hondamente enraizado en el movimiento político-social de 1910 y en las causas que lo propiciaron. Durante el siglo XIX, el país había perdido las riquezas del subsuelo, minería y petrolero. En materia minera y petrolera fueron desarrolladas exclusivamente por el capital extranjero en la explotación de sus recursos. Las industrias minera y petrolera fueron desarrolladas exclusivamente por el capital extranjero. En materia de petróleo la Ley de 25 de noviembre de 1909 declaró que eran de propiedad exclusiva del dueño del suelo de los criadores o depósitos de combustibles minerales. Ya en el texto del Constituyente de 1917 se hace patente la preocupación de Carranza por reestablecer para la nación su riqueza petrolera. Dos son los principios fundamentales del artículo 27 en este

aspecto: el dominio directo de la nación sobre todas las sustancias minerales que es inalienable e imprescriptible, y el principio por el que se sujeta a régimen de concesión la explotación de tales sustancias por los particulares bajo la condición de establecer trabajos regulares de explotación. Cabe aclarar que en materia petrolera el régimen de concesión terminó en el año de 1940 al reformarse el artículo 27 como consecuencia de la expropiación. El 18 de marzo de 1938 se dictó el decreto de expropiación, por causa de utilidad pública y a favor de la nación de los bienes y derechos de las compañías petroleras. El 9 de noviembre de 1940 el artículo 27 fue adicionado para declarar que en materia de petróleo la nación llevaría a cabo su explotación.

9. En materia de aguas se establece el régimen fundamental de las aguas propiedad de la nación que, si bien le pertenecen originariamente, no son susceptibles de constituir propiedad privada por contar con las características de inalienabilidad e imprescriptibilidad. La explotación, uso y aprovechamiento de esta agua por los particulares requiere de concesión del Ejecutivo Federal, sujeta a determinados requisitos y condiciones, pero si se trata de generación de energía eléctrica destinada al servicio público, corresponde exclusivamente a la nación dicha explotación.

En el espíritu de todo el artículo 27 se encuentra el concepto de aguas de propiedad social, que son aquellas que por las vías de las de restitución o dotación se entregan en propiedad a los núcleos de población ejidal y comunal. No sólo las aguas de propiedad privada sino también las de propiedad nacional, son afectables con fines dotatorios, en los términos del artículo 230 de la Ley Federal de la Reforma Agraria. Esta afectación de las aguas nacionales no transmite sin embargo la propiedad al núcleo de la población; lo que en realidad se produce es una concesión de las mismas.

10. En cuanto a la propiedad social reconocida por el artículo 27, éste se refiere esencialmente a los ejidos y comunidades. Este aspecto se toma de particular importancia ya que el problema agrario en México nació y se desarrolló durante la Colonia. A principios del siglo XIX la distribución de la población territorial se encuentra totalmente polarizada, inmensos latifundios propiedad de los españoles y de la Iglesia por un lado, y una decadente y notablemente reducida propiedad comunal de los pueblos de indios lo que, en consecuencia, había generado una creciente masa de individuos desheredados: sin tierras y sin derechos. Las leyes creadas durante el siglo XIX, lejos de resolver el problema lo agravó de manera considerable.

Atendiendo a estas demandas, el artículo 27 respondió con varias disposiciones concretas: a) se determina la dotación de tierras y aguas para los pueblos, rancherías y comunidades que no contaran con ellas o por lo menos no en la cantidad suficiente para afrontar sus necesidades, b) se confirma las dotaciones de tierras y aguas hechas a los ejidos de acuerdo con la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, c) se reconoce el derecho de condueñazgos, rancherías, pueblos y congregaciones, que de hecho y por derecho guardaran el estado comunal para disfrutar en común de sus tierras, bosques y aguas, d) se declaran nulos todos los

actos jurídicos que hubiesen concluido con la privación para las comunidades de sus tierras bosques y aguas y se declara que les serán restituidos.

En el entendido que el artículo 27 en su versión original gira en torno al ejido, es pertinente señalar que el ejido es una persona moral o colectiva; esa persona ha recibido un patrimonio rústico a través de los procedimientos de la redistribución agraria, de tal suerte que el ejido está sujeto a un régimen jurídico de especial protección y cuidado del Estado.

De acuerdo con la ley, el patrimonio del ejido está formado por tierras de cultivo o cultivables, tierras de uso común para satisfacer necesidades colectivas, zona de urbanización; parcela escolar y unidad agrícola industrial para la mujer campesina.

En cuanto a las tierras de cultivo, éstas se determinan tomando en cuenta la superficie de las tierras y el número de campesinos que integran el núcleo de población. El artículo 27 en su fracción X, indica que la unidad individual de dotación no debe ser menor de 10 hectáreas de riego o su equivalente en otras clases de tierras.

Por otra parte lo que se refiere al régimen jurídico de la propiedad comunal es hasta cierto punto parecido al del ejido, aunque existen sensibles diferencias entre ambos: la personalidad del ejido surge con la entrega de las tierras; en cambio las comunidades ya poseen por hecho y por derecho bienes rústicos que la Constitución les autoriza para disfrutarlos en común. Los procedimientos de dotación y ampliación de ejidos son distintos a los correspondientes a la restitución de tierras a las comunidades o a su confirmación y titulación.¹⁶

Se puede afirmar que “con el artículo 27 de la Constitución se daba nacimiento al Estado para crear, reconocer y defender la propiedad privada en su forma plena y restringida. Al hacer tales diferenciaciones a la propiedad privada, se reconocían otros tantos tipos de propietarios: el *ciudadano*, es decir, el propietario privado *strictu sensu* y los menores de edad, o sea, los propietarios *comuneros y ejidales*, sin voluntad jurídica propia para contratar y con propiedades inmóviles e intransferibles.”¹⁷ En este entendido, el Estado dejaba fuera de la competencia mercantil a los pueblos y protegía de manera tácita el derecho a la parcela de las poblaciones limitadas a una pequeña extensión de tierra. Esta eliminación del juego del mercado le permitía al Estado tomar las voluntades de los pequeños propietarios para protegerlos y tutelarlos frente a los privilegios de los antiguos terratenientes, manteniéndolos así bajo su dominio directo y a la vez abría los espacios para la llegada del individuo capaz de generar la verdadera riqueza social, es

¹⁶ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada*. Rectoría-Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM; México, 1985, pp. 66-79.

¹⁷ Calderón, José María, *op. cit.*; p. 178

decir, el pequeño propietario privado, no agrícola. Se trataba juego de la tutoría estatal encaminada a reunir el mayor poder político y de control social sobre las bases.

Otro de los artículos torales en la Constitución de 1917 que conforma un rasgo fundamental en la reorganización del Estado porfirista al Estado posrevolucionario, está en el Artículo 123, referente al trabajo y la previsión social. Este artículo conforma dentro de los capítulos sociales el aspecto netamente humano de la Carta Magna. En términos generales, como menciona José María Calderón, “El artículo 123 estaba diseñado para prever el *tránsito* de los no propietarios agrícolas a la condición de asalariados. La otra clase de menores de edad, de pupilos, de embrionarias personas jurídicas, débiles individualmente frente a los ‘poderosos’, pero fuertes como masas manipulables, que servirán de apoyo para dar la bienvenida a los capitalistas ‘revolucionarios’.”¹⁸

Así la sección de la población más desprotegida, la obrera, producto y víctima de la explotación generada en la época porfirista, recoge en este artículo los mínimos económicos y de seguridad social que deben observarse y ser protegidos cuando una persona presta un servicio personal técnicamente subordinado. A pesar de los rangos de explotación manifestados durante el Porfiriato, los obreros que se integraban al pacto constitucional del 1917, no estaban del todo en contra del capitalismo que se estaba gestando, pues su posición consistía en contraponerse al capitalismo privilegiado que acogió el periodo prerrevolucionario negándoles su participación activa en el reparto de la riqueza social, así como de la exclusión sufrida de las relaciones políticas de que fueron objeto, quebrantando y reprimiendo con ello los intentos de organización política. Sin embargo, su incorporación en los trabajos del Congreso Constituyente de Querétaro se sujetaba a la aceptación que el nuevo grupo gobernante le otorgaba a manera de concesión por su participación durante la Revolución y por las propias presiones que los trabajadores habían ejercido para conquistar una serie de demandas económicas e incorporarlas en el capítulo correspondiente. Dado que el constituyente era una asamblea de ciudadanos y no de proletariados, queda claro que su incorporación sirve de elemento de apropiación por parte del nuevo grupo gobernante para compactar los intereses y perfilar la nueva relación política y económica de una parte de la población y su vinculación con el Estado.

¹⁸ *Ibidem*.

Los trabajos del Constituyente para incorporar en el texto de la Carta Magna el código obrero, se prolongó cerca de dos años por las discusiones preparatorias del artículo 123, sus revisiones e integración de las demandas a una redacción definitiva antes de su proclamación. Fue en la sesión del 13 de enero de 1917 que se dio a conocer a la Asamblea Constituyente el proyecto del título VI, *Del trabajo*, es decir el artículo 123. El proyecto estaba apoyado por 68 firmas.

Las ideas contenidas en la exposición de motivos a iniciativa de reforma al artículo 5º. De constitución de 1857 y creación de las bases constitucionales para normar la legislación del trabajo de 'carácter económico' en el país, resumían lo expresado en la discusión sobre el artículo 5º. Cuatro ideas fundamentales deberían conformar las relaciones contractuales entre obreros y capitalistas:

1º. Fijar los derechos de los obreros en sus relaciones contractuales con el capital, a fin de *armonizar*, lo más posible, los encontrados intereses de éste y del trabajo, debidos a la 'arbitraria distribución de los beneficios obtenidos en la producción'. Estos derechos alcanzarían a los trabajadores manuales de todos los ramos de la industria, el comercio, la minería y la agricultura;

2º. A fin de asegurar la estabilidad del desarrollo económico —del que daban muestras los países que habían llevado a cabo reformas sociales 'con prudencia y acierto'— se proponía definir exactamente la naturaleza del contrato de trabajo, para mantener el *equilibrio* en las relaciones jurídicas y sociales entre los trabajadores y los capitalistas;

3º. El Estado tenía el derecho incuestionable de intervenir con *fuerza reguladora* en el funcionamiento del trabajo del hombre cuando fuera objeto contrato, fijando la duración máxima de trabajo, señalando el salario mínimo,...

4º. Aunque se reconocía la *igualdad formal* de las partes contratantes, se reconocía la 'manifiesta inferioridad' de los trabajadores frente a la 'omnímoda voluntad' de los capitalistas por el 'apoyo incondicional' que les había dado el Estado porfirista. Se proponía ahora que fuese el Estado revolucionario el que protegiera al obrero mediante las juntas de conciliación y arbitraje y, de esta manera, mediante la *conciliación de clases* y el *arbitraje*, resolver el conflicto entre obreros y capitalistas.¹⁹

Propiamente el resultado último de la Revolución se definió principalmente al nivel del Estado, es decir, con la revolución se destruyó el viejo Estado de los terratenientes y la burguesía exportadora. Como lo menciona Adolfo Gilly, se definió un nuevo Estado

¹⁹ *Ibid*; p. 209

burgués ya que con la Constitución de 1917 se garantiza, ante todo, la propiedad privada.²⁰

En este sentido se puede convalidar que es propiamente en el artículo 123 donde descansa el rasgo fundamental de la reorganización estatal. Mientras que en el artículo 27 se destacan los aspectos fundamentales que dan salida a los problemas de la propiedad agraria, elemento detonador de la revolución, el artículo 123 se centra en las nuevas relaciones de un Estado reorganizado con elementos de una nueva construcción social, el movimiento obrero. Bajo este entendido “es el pacto que el Estado ofrece al proletariado a condición de que se someta a su ordenamiento jurídico. A través del artículo 123, es el Estado —y no la organización autónoma de la clase obrera— quien da el programa por el cual luchará el movimiento obrero en la república que surge de la Constitución de 1917.”²¹ El movimiento obrero ve reflejado en el artículo 123 la conquista de sus demandas, producto de una lucha significativa y con un real sentido de efectividad política y social. El reconocimiento y aceptación al artículo 123, por parte de los obreros, permite ampliar y consolidar el pacto constitucional y la legitimidad estatal. De tal modo que se erige como

²⁰ “El corte entre el Estado porfiriano y el Estado posrevolucionario es terminante. Consiste en lo siguiente: *El Ejército Federal fue destruido* y fue sustituido por un nuevo ejército, en el cual, ..., no fueron asimilados ni integrados los altos oficiales del viejo ejército. Ésta es la esencia del corte en la continuidad del estado... Ese ejército fue destruido en la batalla de Zacatecas y esa destrucción fue realizada, por añadidura, por un ejército de campesinos dirigido por un general campesino, Pancho Villa, que tomó Zacatecas desobedeciendo las órdenes de Carranza... El ejército fue destruido... Allí reside el carácter radical del asalto de la revolución mexicana contra el Estado, aunque luego el Estado reorganizado fuera nuevamente un Estado burgués. Y si eso fue posible, fue por que antes, en el momento decisivo, los zapatistas conservaron sus armas y su autonomía. La confluencia de ambas fuerzas en Aguascalientes marca el apogeo de la Revolución... Pero la Convención de Aguascalientes salió de Zacatecas, no de Toluca, y esa fue la verdadera convención revolucionaria, aquella donde convergieron todas las fracciones y donde se sancionó la ruptura con el Estado anterior que en los hechos se había producido con la derrota del Ejército Federal... Se dirá que el Estado mexicano no se reorganizó a partir de Aguascalientes sino de Querétaro. Es cierto. pero Querétaro se produjo más de un año después de la *ruptura* de Aguascalientes, y sin esta convención no habría habido aquel congreso, ni éste hubiera tenido el mismo carácter. Querétaro es en cierto modo la *continuidad* que ha incorporado —pero no suprimido— la *ruptura*: todo esto se refleja, pese a todo, en la Constitución de 1917, que no es la que quería Carranza, sino la que modificaron los ‘jacobinos’.

En las mismas clases que componen la formación social hay una continuidad, sin duda. Pero hay también una alteración profunda de las relaciones entre ellas, no solamente al nivel de la transferencia del poder, sino también al de una gigantesca transferencia de propiedad agraria, y no tanto a los campesinos, sino a la nueva burguesía ascendente entrelazada en la clase terrateniente en declinación a partir del momento en que pierde las mágicas y todopoderosas palancas del Estado. Una nueva fracción de la clase poderosas asciende al poder apoyándose en los métodos revolucionarios de las masas y organiza al Estado conforme a sus intereses y teniendo en cuenta sobre todo las nuevas relaciones de clases.” Gilly, Adolfo, *et. al; op. cit;* pp. 44-46.

²¹ *Ibid;* p. 46

la pieza jurídica clave de la estabilidad del nuevo régimen posrevolucionario y da por sentado el reconocimiento del trabajador como ciudadano.²²

Con la Constitución de 1917 se legitima y legaliza la alianza entre la nueva conformación estatal y los sectores campesinos y obreros, confrontando a la vez a las alianzas de los sectores privilegiados porfiristas. Así el Estado revolucionario sentó sus bases en los obreros y campesinos, este soporte fomentaría el crecimiento de los inversionistas nacionales, concentrados en una clase y un sector medio que permitía la consolidación de la estabilidad social interna del país. El rejuego de los sectores y la mayor participación de estos en el reparto económico y en juego político, abrían los caminos de una nueva forma de ejercicio del poder estatal. Claro que este poder sería concentrado en un solo grupo que a la vez sería capaz de tomar la rienda de los diversos grupos y les diera representación en una figura que aglutinara el poder y resolviera sus demandas, dentro de un marco constitucional. En sí la estructura social no sufre cambios toda vez, que ni los obreros ni los campesinos asumen el poder estatal, pero si hay una modificación en las formas para acceder a éste.

Los artículos que complementan la conformación del pacto constitucional y que dan cohesión a la práctica política del Estado mexicano, derivado del periodo posrevolucionario y que recoge el Constituyente de 1917, se centran en los artículos 3ro. y 130 que prácticamente caminan a la par.

El artículo 3ro. establece las bases constitucionales de la educación en México y señala los principios y criterios que deben guiar la educación, integrando todo un

²² "El establecimiento de los derechos obreros en la Constitución de 1917 marca el reconocimiento del trabajador como ciudadano, con todas las prerrogativas formales que como tal le pertenecen, es decir, la independencia y la dignidad humana y la posesión de una personalidad *civil* que le permitan entrar en un mundo de relaciones sociales entre cosas, entre mercancías. La actividad civil tiene como condición *sine qua non* la propiedad; pero no la propiedad *en general*: debe ser una propiedad transferible, separada de la persona, comerciable. Es imprescindible que la propiedad pertenezca a la propiedad. En otras palabras, que el privilegio sea suplantado por el derecho. En el caso del trabajador, su propiedad, es decir, su fuerza de trabajo, pertenece a él, lo que le permite transferirla *libremente a cambio de un salario*. En el régimen porfirista su fuerza de trabajo, su individualidad misma, pertenecía al poseedor privilegiado atándolo a su propiedad por medio de las 'tiendas de raya' o por deudas contraídas con el sujeto, que transmitía a sus descendientes...

La debilidad jurídica y económica que supuestamente tenía la clase trabajadora, frente a la alianza oligárquica de terratenientes e inversionistas extranjeros, y las necesidades económico-políticas del Estado revolucionario de reducir el poder de esta última, llevó a justificar la necesidad de una forma de gobierno presidencialista sólidamente apoyado en la defensa que éste emprendería a favor de los derechos de los trabajadores... contra los poderosos intereses del 'oscurantismo' porfirista." Calderón, José María, *op. cit*; pp. 214-215

programa ideológico al precisar nociones tan básicas e importantes como democracia, el concepto de identidad nacional y de integración social, los cuales fijan las características constitucionales de la enseñanza impartida por el Estado, los particulares o bien, por las universidades e instituciones de educación superior autónomas por ley.

El texto original del artículo 3ro. define por primera vez a nivel constitucional las siguientes características de la enseñanza: la enseñanza impartida en escuelas oficiales sería laica.²³ Al igual que la enseñanza primaria (elemental y superior) impartida en establecimientos particulares; ni las corporaciones religiosas ni los ministros de algún culto podrían establecer o dirigir escuelas primarias; las escuelas primarias particulares sólo podrían establecerse sujetándose a la vigilancia oficial y las escuelas oficiales impartirían enseñanza primaria en forma gratuita.²⁴

Por lo que respecta al artículo 130, en materia de la relación que guarda la Iglesia, es decir, el clero y el Estado Mexicano,²⁵ en su texto original formó parte de las decisiones

²³ "... Sólo un Estado laico respeta la libertad religiosa. Esta afirmación implica que el Estado no debe favorecer ni perseguir algún credo religioso ni prohibir o fomentar algún culto. El laicismo es, pese a las distintas connotaciones con que esta palabra suele emplearse por los canonistas, la abstención del Estado para injerirse en toda cuestión concerniente a la religión. Esta actitud por tanto garantiza la mencionada libertad frente a la intolerancia religiosa que se opone a la naturaleza humana. El laicismo, en consecuencia atribuye al Estado un carácter a-religioso, jamás irreligioso, pues no intervenir en el ámbito interno de alguna religión entraña respetar a todas en cuanto a profesión de creencias, al proselitismo y difusión de las mismas y a los actos del culto respectivo". Burgoa Orihuela, Ignacio. "La Discutida Reforma al Artículo 130 Iglesia, Clero y Estado", en Molina Piñeiro, Luis. J. (coordinador). *La participación política del clero en México*. Facultad de Derecho. UNAM. México, 1990, p. 19

²⁴ "La educación, dentro de la organización política y sociales de los aztecas, se encontraba bajo el control y autoridad estatal, a través de dos instituciones, el *Tepulcali* y el *Calmecac*, donde se impartía respectivamente la enseñanza a los jóvenes e infantes pertenecientes a la clase media y a los mancebos de la clase acomodada de la sociedad, quienes tenían la obligación de asistir; se trataba, por tanto de una educación clasista, en virtud de que se excluía a los llamados *Matzehuales*, quienes conformaban la clase del pueblo. En la época colonial, la educación estaba bajo el control eclesiástico y estatal, proscribiéndose toda libertad de enseñanza, ya que esencialmente se difundían las doctrinas católicas que eran la base de la unidad política del Estado español...

La Constitución liberal de 1857,..., fue congruente con sus postulados y consignó la libertad de enseñanza. En 1867 el presidente Juárez expidió, en uso de las facultades de que se hallaba investido y en contra de quienes repudiaban la intromisión del Estado en la enseñanza, la Ley Orgánica de Instrucción Pública que instituyó la enseñanza primaria gratuita, laica y obligatoria, pero cuya vigencia se limitó al Distrito Federal, pues el Congreso de la Unión carecía de facultades federales en la materia...

El proyecto del artículo 3ro. presentado...al Congreso de Querétaro preveía la plena libertad de enseñanza así como el laicismo y la gratuidad para la que se impartiera en establecimientos oficiales." *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada, op. cit;* p. 7

²⁵ "... La Iglesia Católica,..., expresa según el Nuevo Testamento, el conjunto o la comunidad de personas que profesan la misma fe religiosa en Cristo,..., que practican sus enseñanzas y participan del mismo culto... El clero en cambio, no es una comunidad religiosa, es decir, no es la Iglesia. Es un grupo jerarquizado de funcionarios que la gobiernan encabezados por el Pontífice romano y dentro del que se comprenden dignatarios de diversa categoría como los cardenales, obispos, canónigos hasta los curas,

políticas fundamentales. En este sentido, el precepto constitucional buscó en todo momento limitar la acción política de la Iglesia y separar las cuestiones relacionadas al dogma religioso y la acción privada de los creyentes, tomando en cuenta que la mayoría del pueblo mexicano profesa la religión católica. En definitiva en 1917, se optó por la supremacía del Estado sobre la Iglesia, en una acción que se explica en función de las peculiaridades que han caracterizado la historia de México,²⁶ y que indiscutiblemente con la Revolución Mexicana y el derrocamiento del Porfiriato, modificaron de manera sustancial la estructura arcaica de convivencia y conciliación entre el Estado y la Iglesia.

Los debates en el Congreso Constituyente de 1917, claramente reivindicaban las Leyes de Reforma y con ello también consolidan el papel del Estado sobre la Iglesia, despojando a ésta de todo poder real y de cualquier recurso político o jurídico que le pudiera permitir en cualquier momento intervenir de manera amplia en los asuntos públicos. Se eliminó y negó todo reconocimiento constitucional y jurídico a la institución eclesiástica, cercando al clero de modo definitivo de la vida política nacional. De este modo queda planteado en diversos artículos de la Constitución de 1917, como el 3ro., el 5º. 24, 27 y especialmente el 130, que cancela toda asociación política por parte de los ministros religiosos, y así lo dictaba:

párrocos y sacerdotes en general... confundir la Iglesia con sus dirigentes implica un grave error que se comete prolijamente con menosprecio de la lógica, de la historia y de los Evangelios. Las relaciones entre el Estado y la Iglesia deben entenderse como relaciones entre la entidad estatal, representadas por sus autoridades y el clero, o sea, los dirigentes eclesiales..." Burgoa Orihuela, Ignacio. "La Discutida Reforma al Artículo 130 Iglesia, Clero y Estado", *op.cit*; pp. 187-188

²⁶ "El estado mexicano se ha identificado a lo largo de la historia en un prolongado proceso de independización del poder político nacional respecto de fuerzas sociales que en momentos determinados lo poseyeron en monopolio privado o imprimieron en él sus intereses de grupo, todo ello en contra de los intereses más generales de la sociedad en su conjunto. Caciques, grandes terratenientes, poderes locales (muchos de ellos extranjeros) y la gran organización de la Iglesia Católica, colocada por encima de todos ellos, constituyeron durante toda una época histórica los obstáculos que la sociedad y sus grupos que poseían la vocación de los intereses generales hubieron de vencer para dar lugar a un verdadero Estado nacional.

La separación del Estado y de la Iglesia operada por la Constitución de 1857 y las Leyes de Reforma y la sujeción de la institución eclesial a la soberanía del Estado que fundamentaron las reformas de 1873, ciertamente, dieron la base constitucional y política que, junto con el sometimiento de los poderes locales, acabó consolidando al Estado nacional. Sobre esa base, en efecto, la dictadura porfirista logró imponer un régimen de convivencia con la Iglesia, en la que privó una política de conciliación y de negociación de los conflictos y de los intereses. La Iglesia dejó desde entonces de intervenir en la política y el Estado pudo administrar y gobernar, sin interferencias de los poderes privados, los asuntos de la sociedad. Como en los tiempos de la era colonial, durante el porfiriato la Iglesia volvió a hacer profesión de fe estatista y a colaborar con el régimen dominante en todo aquello en que se la solicitaba desde arriba". Córdova, Arnaldo. "La Iglesia Católica, el orden constitucional y la participación de los eclesiásticos en la política", en Molina Piñeiro, Luis. J. (coordinador), *Ibid*, pp. 225-226

... Los ministros de los cultos nunca podrán, en reunión pública o privada constituida en junta, ni en actos de culto o de propaganda religiosa, hacer crítica a las leyes fundamentales del país, de las autoridades en o en general del gobierno; no tendrán voto activo ni pasivo, ni derecho para asociarse con fines políticos...²⁷

Considerando el pasado del poder clerical, el Constituyente no dejó de lado el peso del ministerio sacerdotal para penetrar en la conciencia de la población y los desequilibrios que la participación de los clérigos en política podrían producir un deterioro de las libertades ciudadanas. Por supuesto que la revisión que posteriormente se hizo de este artículo pondría en entredicho la suspensión de los derechos políticos de los sacerdotes, así como las restricciones a sus libertades. Definitivamente, aunque esta situación se dio en un inicio, no implicaba persecución a sus ideas religiosas ni padecían menoscabo alguno:

La garantía de libertad de creencias religiosas que estatuye el artículo 24 constitucional la confirma el 130 al disponer que *el Congreso no puede dictar leyes estableciendo o prohibiendo religión cualquiera*. El carácter laico del Estado no podía asegurarse sin garantizarse, al mismo tiempo, la libertad de creencias... Resulta una superchería de la peor especie identificar las creencias religiosas con la participación en la política. A los clérigos se les suspenden sus derechos políticos, ateniéndonos a la letra y al espíritu del 130 constitucional, no por lo que piensan, sino por su investidura religiosa.²⁸

La inclusión de estas limitaciones importantes al poder del clero, provocarían años posteriores una de las respuestas sociales más violentas, manifiesta en la rebelión cristera y por un profundo rechazo por parte de los grupos católicos hacia las medidas estatales, durante algunas décadas.

En suma, la creación de un marco constitucional en 1917, con el cual se concluye el periodo de la lucha armada, establece las bases para la modernización política y la continuación del desarrollo económico del país. Con la destrucción de las élites del Porfiriato se crearon las condiciones para la integración de un nuevo liderazgo político que, apoyado en la Constitución, perfilaba un modelo de nación sobre bases institucionales renovadas, con la pretensión de favorecer la creación de una sociedad más

²⁷ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada*, p. 323

²⁸ Córdova, Arnaldo. "La Iglesia Católica, el orden constitucional y la participación de los eclesiásticos en la política", en Molina Piñero, Luis. J. (Coordinador), p. 235.

democrática y equitativa económicamente, como aspiración de los ciudadanos mexicanos. Así concebida,

la revolución fue la fuerza innovadora que hizo posible la institucionalización de las reformas sociales en sus dos grandes aspectos: el agrario y el laboral. Así la constitución de 1917 contiene un proyecto implícito, cuya puesta en aplicación dependería de la dinámica política. (Además) creó las condiciones que han garantizado la estabilidad política a lo largo del siglo (XX). En ella... se incorporaron las demandas provenientes de diversas fuerzas sociales, cuya identificación hizo realidad la existencia de un régimen estable capaz de sentar las bases de crecimiento económico... (Así pues), los artículos 27 y 123, constituyeron las novedades más trascendentales, que hicieron de la constitución de 1917 una 'aportación a la cultura jurídica universal'.²⁹

Con la Constitución de 1917 se enmarcan los elementos jurídicos que fundan un nuevo referente ideológico y le dan cuerpo a las instituciones políticas y estructura de gobierno que permitirán en lo sucesivo establecer entre Estado y sociedad un pacto de convivencia sociopolítica para asegurar las garantías individuales y con ello dar salida a las demandas económicas bajo esquemas de reparto más equitativo; no sin antes reconocer que el pacto se gestó con el propósito de mantener un sistema político estable con fundamentos legales que así se lo permitieran. Desde esta perspectiva,

la expresión de 'constitucionalismo social' que supone la carta de 1917, encierra las contradicciones y avanza un esbozo de explicación sobre el por qué de la forma específica que se implantará en los gobiernos posrevolucionarios. En esta concepción, el Estado no sólo debe asegurar las 'garantías individuales', impulsar el capitalismo sino también, resguardar y desarrollar las garantías sociales. El desafío, fue fundar un nuevo referente ideológico así como las instituciones de gobierno adecuadas a la nueva república en un marco de enormes dificultades económicas y contradicciones sociales.³⁰

Así entendido, la estabilidad política posterior al conflicto revolucionario, requeriría de ingredientes adicionales a los puramente constitucionales, es decir, existen elementos

²⁹ Muñoz Patraca, Víctor Manuel. "La Constitución Mexicana en el contexto actual del cambio democrático y los problemas del desarrollo social". En Hoyo, José Luis. (Coordinador) *La Constitución Política de 1917 Hoy*. Memorias Segundo Congreso Nacional de Ciencia Política. CNCPYAP, A.C. UAM; FCPyS; IIS. México, 1999, pp. 174-176.

³⁰ Bolívar, Augusto. "Las políticas de reforma constitucional en la Reforma del Estado", en Hoyo, José Luis. (Coordinador); *op cit*; p. 193

que van más allá del esquema jurídico y que participan de una carga ideológica que reviste la relación Estado-sociedad. Con ello,

la Constitución registra el compromiso que asume el Estado en los asuntos sociales, gracias al aporte de la revolución, en una estructura de gobierno liberal. Se caracterizará por establecer un régimen presidencial fuerte y nacionalista. Esto ha sido nombrado como la transición de un constitucionalismo clásico liberal e individualista a otro sustentado en el constitucionalismo social.³¹

Sumado a lo antes señalado, en los comienzos del México posrevolucionario, era más que evidente que para cumplir con las demandas ciudadanas surgidas de la propia revolución, se instaurara un sistema presidencialista con reconocimiento constitucional y preponderancia jurídica y, a su vez, respetuoso del régimen representativo implantado. Los referentes constitucionales que le dan normatividad y vigencia a la forma presidencialista que reviste al Estado mexicano se encuentran plasmados tácitamente en el artículo 89 de la Carta Magna de 1917. En este sentido podemos argüir que uno de los rasgos básicos de la organización del poder en la Constitución de 1917, ha sido, sin duda, haber dotado al sistema de un ejecutivo fuerte, cuestión que atenderemos posteriormente como un elemento primordial de la conformación y estabilidad del sistema político mexicano.

2.1.2. CONSTRUCCIÓN DEL RÉGIMEN POSREVOLUCIONARIO Y EJERCICIO DEL PODER POLÍTICO

Al referirnos al término régimen político es necesario definirlo y expresar sus componentes como tal afirma Bobbio:

por régimen político se entiende el conjunto de las instituciones que regulan la lucha por el poder y el ejercicio del poder y de los valores que animan la vida de tales instituciones.³²

Aunado a ello aparece el Estado. Aunque uno distinto del otro; el régimen es la forma de existencia del Estado la autonomía relativa del Estado existe en relación con una

³¹ *Ibid*; p. 188

³² Bobbio, Norberto, *et. al. Diccionario de política*, Tomo 2, p. 1362

clase, la del régimen político que la define en relación con las clases y las fracciones de clase. Es importante aclarar previamente que dentro del Estado se centra la comunidad política, como grupo social con base territorial, que parte de la creencia en la legitimidad y se identifica con el régimen que la sustenta. En los regímenes modernos, las características fundamentales de adhesión se sustentan en la legalidad; por ello quien legitima el poder, debe aceptar también el gobierno que se forme y actuar de conformidad con las normas y valores del propio régimen.

Como se ha mencionado, el régimen político constituye la forma de existencia del Estado. Por sí mismo el Estado no puede verse, o tocarse, es una abstracción, de forma tal que en la medida que en el régimen se expresen las tendencias y orientaciones que el propio cuerpo de las instituciones le dé, atendiendo a los valores y la ideología del grupo dominante, el Estado adquirirá esa forma. Es decir, el Estado por sí sólo no se expresa, carece de capacidad de expresión propia; sin embargo, la pugna por el poder finalmente cederá en favor de un grupo y de esta correlación de fuerzas sociales, en específico en función de quienes dominan, se integrará un régimen; esto tiene que ver con la lucha que entre las clases sociales se gesta por asumir el poder estatal. El régimen y el Estado van de la mano pero claramente diferenciados uno del otro, aunque entre ambos existen elementos que hacen compleja su comprensión e interacción.

La manifestación del régimen se hará patente en el gobierno, que puede entenderse como el conjunto de instituciones, como el aparato a través del cual el Estado ejerce su poder sobre la sociedad y asimismo hace manifiesta la soberanía de la nación frente a otras naciones. Sin embargo, este gobierno no surge por sí sólo, se forma del resultado del choque entre las fuerzas del poder, donde por sí mismo se determina el régimen. Un elemento fundamental en la formación del gobierno está en las alianzas que establezca el gobernante con los grupos que luchan por el poder. De hecho, por la determinación de las alianzas el régimen se verá afectado y a su vez la naturaleza propia del Estado. Como se puede apreciar, la cadena Estado, régimen, gobierno está íntimamente eslabonada, pero diferenciada a un mismo tiempo. La modificación que sufra el gobierno modifica al régimen y de manera eventual a la naturaleza del Estado.

El gobierno visto como el ejercicio del poder del Estado en la sociedad, se encarga de restablecer la relación que vincula a ambos. El gobierno compensa el divorcio entre la sociedad y el Estado, dos entes divididos e irreconciliables por sí mismos. La esfera estatal es por ella misma ajena a la sociedad, los elementos del poder que la integran se

hacen completamente incomprensibles para la sociedad, y excluyentes de suyo. Los poderes en pugna se verán reflejados una vez que éstos se hayan establecido. La expresión primaria o de existencia inmediata del Estado se ve reflejada en el régimen, es en éste donde, por decirlo de alguna forma, se “bautiza” al Estado, de aquí que se pueda hablar de un Estado monárquico, un Estado totalitario o un Estado democrático. Estas diferencias son, en consecuencia, del cómo se conquista el poder y qué fuerzas intervienen para ello, tomando en cuenta de antemano las condiciones sociales y políticas de la lucha por el poder; así, las condiciones internas y externas de esta lucha política definen al régimen.

Ahora bien, el tránsito de un régimen a otro se ve determinado por la correlación de fuerzas, el dominio de una fuerza sobre otra dará su origen, mismo que se liga a la relación que existe entre ciertas fracciones de clase y el poder. El régimen en cuestión busca legitimarse en relación a la fracción que él mismo representa. La modificación en el régimen político a su vez transformará la búsqueda y la base de su legitimación.

El cambio de un régimen a otro trae transformaciones fundamentales que repercutirán directamente en la élite gobernante y, en su forma más amplia, en el propio sistema político, que se ve afectado porque no actúa por sí mismo como un elemento aislado, si no que “... el sistema político comprende no sólo instituciones de gobierno, como las legislaturas, tribunales de justicia y organismos administrativos, *sino todas las estructuras en sus aspectos políticos*. Por lo que al sistema se refiere éste implica la interdependencia de sus partes constitutivas y un límite específico entre él y su contorno. La interdependencia significa que si en un sistema cambian las propiedades de un componente, todos los demás elementos que lo integran se verán afectados,³³ de esta forma la transformación será integral.

Por lo que se puede apreciar, el paso de un régimen a otro dentro del sistema político lo afecta de manera total, por ello al hablar del Estado mexicano no podríamos hablar de una parte o de una pieza, si no que se ve de modo tácitamente íntegro, por ello las transformaciones de un régimen son fundamentales, el desarrollo del Estado mexicano como tal, por lo menos en el siglo XX sufrió transformaciones importantes que lo han marcado para llegar hasta nuestros días. Para comprender desde esta óptica al sistema político mexicano se requiere comprender el tránsito de un régimen dictatorial a

³³Almond, G.A. y Powell, G.B. *Política comparada. Una concepción evolutiva*, Buenos Aires, Paidós, p. 25

una etapa revolucionaria y, a su vez, a un reestablecimiento de la estabilidad vía constitucional, afectada por el caudillismo, hasta asumir una vida política institucional, misma que ha observado altibajos en el mismo régimen que le dio origen. Por ello la comprensión del sistema en su conjunto amerita su revisión desde la época previa a la Revolución de tal forma que sus componentes no se disgreguen y se logre un análisis integral del mismo.

De hecho la transición, que implica un proceso de cambio de un sistema de legitimación a otro, lo que trae consigo una serie de transformaciones profundas en las condiciones y reglas para el ejercicio del poder y en la propia actuación de los participantes políticos, se da en una etapa de cambio hacia una nueva estructura. En ésta existe un momento de ruptura de los mecanismos regulares de funcionamiento de un sistema social determinado, sus manifestaciones van del vacío institucional a la insurrección social y el golpe de Estado. Para restablecer el sistema en este tipo de crisis se requeriría la salida a través de nuevos pactos sociales y la transición a un nuevo sistema de orden público.

De lo anterior se puede deducir entonces que para establecer puntos o parámetros que marquen de forma “definitiva” el cambio o quiebre de un régimen a otro, no sólo puede fijarse por elementos o variables de tipo económico, aunque en buena medida conforma el elemento básico de tales cambios, sino que participan aspectos de índole político y social donde diversos actores confluyen para definir el régimen.

Después del movimiento revolucionario de 1910, como ya se ha explicado, se gestaron una serie de luchas para lograr el control del poder político, ya que la dictadura instaurada por el Porfiriato imperial daba paso al juego político de cualquier grupo que pudiera contrarrestar la posición del régimen, por una parte y por otra, de una u otra forma, detuvo el crecimiento económico interno.

Tomando en cuenta la explicación que respeto a los sistemas políticos se ha desarrollado, para comprender al sistema político mexicano, se tendrán por variables de análisis la consolidación del sistema a partir del pacto constitucional derivado de la lucha revolucionaria, la institucionalización del poder en el partido político, partido de Estado, creado en 1929, y la conformación de las estructuras de poder que mantiene el sistema,

principalmente a partir del presidencialismo exacerbado que lo ha distinguido. Como lo ha expresado Ernesto Garzón, esta última variable se comporta como una de las principales reglas de reconocimiento, o de identidad, que han caracterizado a los regímenes posrevolucionarios; a esto se suman, de forma explícita, una serie de valores entendidos entre la población y la élite gobernante que cohesionan al sistema, es decir, existe una legitimidad éticamente válida.

2.2. ELEMENTOS IDEOLÓGICOS Y MECANISMOS TRADICIONALES DE LEGITIMACIÓN DEL PODER QUE CONFORMARON EL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO

El papel de la ideología,³⁴ de manera no gratuita, se une y amalgama con los mecanismos de creencias que la sociedad y sus miembros manifiestan hacia sus gobernantes y la forma en que éstos realizan el ejercicio del poder, mismo que los individuos asimilan y

³⁴ El concepto de ideología primeramente, se puede definir retomando las aportaciones más recientes que ofrece Teun A. Van Dijk, catedrático holandés, especializado en la teoría del discurso, como "*la base de las representaciones sociales compartidas por los miembros de un grupo*. Esto significa que las ideologías les permiten a las personas, como miembros de un grupo, organizar la multitud de creencias sociales acerca de lo que sucede, bueno o malo, correcto e incorrecto, según ellos, y actuar en consecuencia." Cabe señalar que dentro de este concepto de ideología se acompaña la explicación de las estructuras mentales de los miembros o grupos sociales y cómo éstos las comprenden, se comunican e interactúan en la sociedad basándose en tales estructuras. Véase Van Dijk, Teun A. *Ideología. Una aproximación multidisciplinaria*, Gedisa, Barcelona, 1999, p. 21

En otra acepción se entiende como "... una red de relaciones entre reglas —dotada de cierta permanencia y estabilidad— que fundan el vínculo social y están orientadas a la producción de nociones, representaciones, formas del discurso, regímenes de acciones, pautas morales y procesos de asignación de identidad de sí. Estas reglas conllevan una carga afectiva que marca los actos, las significaciones y las evocaciones, destinándolas a cobrar una cuota de certeza por su arraigo en hábitos e identificaciones...La ideología se presenta...como una serie de visiones sintéticas y fragmentarias...que orientan la memoria, las alternativas de la acción, las expectativas y los deseos de los actores sociales. Confieren un perfil a las identidades individuales y colectivas y enmarca y alientan su acción política". Véase Mier, Raymundo. "Ideología". En Baca Olamendi Laura, Bokser-Liwerant Judit, Castañeda Fernando, Cisneros Isidro y Pérez Fernández del Castillo Germán (Compiladores), *Léxico de la Política*, FLACSO, Sede México; FCE. México, 2000, p. 323.

adoptan como válido e irremplazable, basado en esquemas de legitimidad ampliamente reconocidos y que ya se han estudiado en el primer capítulo de la presente tesis.

El cuerpo ideológico que integra al sistema político mexicano surge de un pasado histórico complejo, cargado de diversos elementos culturales, tradicionales e ideoscincráticos de una población sometida a esquemas de poder autoritarios, paternalistas y patrimoniales que han hecho de la relación Estado-sociedad y grupos de interés político y económico, una madeja con un sinnúmero de puntas para ser analizadas e interrelacionadas de tal modo que se logre comprender de manera elocuente su convergencia e importancia.

Con el objeto de precisar los elementos que dieron contenido a la integración y peso al sistema político mexicano y que a su amparo conformaron toda la red de soporte para la estabilidad política y social que caracterizó hasta 1988 al régimen posrevolucionario, centraremos la atención en tres aspectos, el presidencialismo, la conformación del partido hegemónico y la política de masas, reconocida también como el vínculo con grupos de poder corporativos, adheridos al gobierno para garantizar la conducción de políticas populares en favor de su permanencia.

2.2.1. PRESIDENCIALISMO Y LEGITIMIDAD EN EL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO

La conformación del sistema político mexicano surge de fundamentos que cohesionan la imagen del líder, la obediencia y la capacidad para conciliar diversos puntos de vista, tras el respaldo de instituciones y grupos que guardan intereses muy particulares con el poder y hacen del presidente la cabeza, el gran director de orquesta de la estructura política que ha caracterizado a nuestro país los últimos 70 años ¿Pero de dónde surge esta imagen, este estereotipo que centra el poder?

Primeramente es pertinente hacer una diferenciación tácita de los términos. Por una parte señalaremos que el sistema presidencial, como conformación institucional para el ejercicio del poder y la dirección del mismo, existe como realidad política que permite la práctica gubernamental y se fundamenta en la división de los poderes. Se puede

argumentar que en su forma elemental no supone el predominio del presidente sobre el resto de las instituciones políticas legalmente reconocidas.

Para el filósofo-político Giovanni Sartori, se puede identificar un sistema presidencial de acuerdo con las siguientes características:

... un sistema político es presidencial si, y sólo si, el jefe de Estado (el presidente): a) es electo popularmente; b) no puede ser despedido del cargo por una votación del Parlamento o Congreso durante su periodo pre-establecido, y c) encabeza o dirige de alguna forma el gobierno que designa.³⁵

De manera pura, comentan algunos autores, el sistema presidencial es tomado del modelo norteamericano que marca de lleno la división y separación de poderes entre el presidente y el congreso.

La forma de gobierno presidencial se caracteriza, en su estado puro por la concentración en un único cargo de los poderes de jefe de estado y de jefe de gobierno. El presidente es elegido por sufragio universal por el electorado subdividido o no en colegios... el presidente ocupa una posición central respecto de todas las fuerzas e instituciones políticas. En el caso estadounidense él es, al menos nominalmente, el jefe de su partido, el jefe del gobierno o *administration*, y escoge personalmente a los diversos ministros o secretarios de departamento (que deben abandonar el cargo a petición de él y no son responsables ante el congreso).³⁶

La forma que se entiende por presidencialismo, de acuerdo con Maurice Duverger, corresponde a una deformación del sistema presidencial, es decir:

El presidencialismo constituye una aplicación deformada del régimen presidencial clásico, por debilitamiento de los poderes del Parlamento e hipertrofia de los poderes del presidente: de ahí su nombre. Funciona sobre todo en los países latinoamericanos que han transportado las instituciones constitucionales de los Estados

³⁵ Sartori, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, FCE. 1ª. Reimpresión, México, 1996, p. 99. En esta cita el mismo autor señala: "Mi definición omite el cuarto criterio, es decir: 'que al presidente le sea concedido constitucionalmente autoridad para legislar'. En mi opinión, esto es demasiado vago para constituir un criterio y ya está implícito en mis criterios. Si un presidente encabeza o nombra al Ejecutivo, esto indica que debe tener alguna autoridad legislativa. Pero no perjudica si, *ad abundantiam*, se añade este criterio a los tres que propongo."

³⁶ Bobbio, Norberto, *et al. Diccionario de Política*. Tomo 1, p. 672

Unidos a una sociedad diferente, caracterizada por el subdesarrollo técnico, el predominio agrario, las grandes propiedades agrícolas y la semicolonización por la vecina y superpoderosa economía de los Estados Unidos.

Estos elementos hacen casi imposible el funcionamiento de la democracia liberal. De esta manera algunas naciones latinoamericanas conocen las dictaduras puras y simples y las instituciones presidenciales son allí un puro camuflaje...Otras naciones de América latina conocen regímenes intermedios entre la democracia liberal y la dictadura. Se está más cerca de la dictadura cuando el ejército desempeña un gran papel sin ejercer directamente el poder, pero interviniendo cuando el ejercicio del poder no le agrada, o cuando un partido dominante monopoliza la representación política, como en México...se puede hablar entonces de un presidencialismo.³⁷

El presidencialismo mexicano surge como una institución política representativa de los deseos surgidos por la lucha posrevolucionaria por acabar con los enfrentamientos entre caudillos por el poder y se incorpora como una figura firme y dispuesta a cumplir con los mandatos constitucionales, capaz de controlar, coordinar y organizar los diversos y poco equilibrados intereses entre los grupos. Además hace del juego por el poder la entronización de un rito político que permite la conservación del mismo de un modo menos burdo, más “democrático”, pero con un preferente toque de *statu quo* enmarcado en “... la figura percibida como más operativa y eficaz para garantizar el orden constitucional surgido de la Revolución mexicana, el Poder Ejecutivo... que se instauró cómo algo más que un simple órgano de Estado, para erigirlo en el verdadero centro de referencia de la actividad política y de la reorganización social.”³⁸

Si bien se puede argumentar que el presidencialismo en México se gestó de forma natural, de acuerdo con el desenvolvimiento que tuvo la lucha política e ideológica de la Revolución mexicana, a partir de la cual se construye el Estado mexicano posrevolucionario, instaurándose con ello un partido de Estado y el presidencialismo, los

³⁷ Duverger, Maurice. *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Ariel Barcelona. Colección Ciencia Política, reimpresión de Editorial Planeta Mexicana, México, 1992, p. 152

³⁸ Espinoza Toledo, Ricardo. “Superpresidencialismo y régimen presidencial en México”, en Merino, Mauricio (Coordinador) *La Ciencia Política en México*. FCE. Biblioteca Mexicana. CNCA. México, 1999, pp. 57-58.

Con relación a esta referencia bibliográfica es pertinente señalar que en trabajos recientes Espinoza Toledo habla de una *derivación superpresidencialista* del sistema presidencial clásico y lo califica como una definición más acabada que el presidencialismo, ya que, como lo menciona “...por regla general los regímenes presidenciales se les refiere como presidencialismos, sobre todo por oposición a los parlamentarismos...” Para mayor profundidad en el tema consúltese Espinoza Toledo, Ricardo. “Presidencialismo”, en *Léxico de la Política*, pp. 595-596.

antecedentes muestran que el proceso se venía desarrollando desde el Siglo XIX con la reinstauración del Senado, es decir, la existencia de un Poder Legislativo unicameral, con una Cámara de Diputados, la cual mantenía un severo control sobre el Ejecutivo. Con Benito Juárez y Sebastián Lerdo de Tejada el Senado recobra su sitio en 1874, para volver al régimen bicameral, restituyéndole al Poder Ejecutivo las facultades de control de las que antes se le había dotado, es decir, en la Constitución de 1824 se estableció como forma de gobierno en México el sistema presidencial, diseño retomado de la Constitución de los Estados Unidos, el cual como ya se ha mencionado, supone una distribución de funciones entre los órganos del Estado, que tiene por objetivo conformar equilibrios y contrapesos entre los mismos; sin embargo, bajo la realidad mexicana de un Estado en formación, el esquema tomó distancia de la concepción clásica y generó un abismo entre la norma fundamental emanada de la Constitución y un sistema político siempre más propicio a concentrar el poder en el presidente que a distribuirlo en los diferentes órganos del Estado.

Se entiende que detrás del fenómeno del presidencialismo existe la necesidad que manifiesta el Estado de derecho de una autoridad central fuerte que se mantenga a la defensa de la normatividad básica en contra de los diversos intereses regionales y caciquiles, por ello históricamente se materializó la idea de contar con un centro fortalecido que garantizara el debilitamiento de los feudos regionales y permitiera la consolidación del Estado-nación mexicano. Su conformación es de carácter vertical, de arriba hacia abajo y con múltiples reproducciones en los ámbitos de gobierno estatales e incluso municipales, predominado el ejercicio del poder por la razón de Estado. De aquí que a la par del presidencialismo y sus deformaciones, comienza a fomentarse una cultura puramente autoritaria que subsumió a la cultura de la legalidad.

Desde el concepto cultural, refiere Federico Reyes Heróles,

el presidencialismo mexicano es un fenómeno cultural más que normativo... Las coordenadas básicas de mi tesis han sido: primera, la discusión centro-periferia; la debilidad de la norma como elemento constitutivo del nuevo Estado-nación; fortalecimiento de la idea de proyecto nacional de arriba hacia abajo y sojuzgamiento de la extensión horizontal de los derechos; cuarta, poda sistemática de la idea de ciudadano y por lo tanto de participación política... El presidencialismo es parte de la cultura autoritaria que abrazó a la nación... (frente) a un encadenamiento de debilidades que (lo) favoreció... Una vertiente particularmente

dolorosa que explica la debilidad de nuestra sociedad civil y por ende de la sociedad política y del Estado mexicano es la debilidad existente en nuestra vida cotidiana para poder defender a cabalidad los derechos patrimoniales: del derecho agrario ubicado en un fuero especial, al simple reclamo ciudadano contra un acto administrativo que lesione su patrimonio y que también es ubicado en un fuero especial...³⁹

A este respecto, Arnaldo Córdova comenta que:

el régimen político de México se volvió francamente presidencialista desde antes que nuestro país entrará al largo periodo de la dictadura. La necesidad de gobernar, como idea básica en la que siempre se apoyaron las ideologías presidencialistas, se impuso implacablemente...⁴⁰

Las bases del Constituyente de 1917 se orientaron a darle al país una Carta Magna que permitiera plasmar realmente las reformas que la revolución había planteado a través de la instauración de un Estado con un gobierno portador de una serie de facultades para cumplir con dicho propósito; por ello se requería de un poder dotado de facultades discrecionales que quitara del camino cualquier obstáculo que impidiera cumplir con sus propósitos.

Sin embargo, la figura del caudillo persistía en la época posrevolucionaria y el poder se adquiría por la fuerza, el caudillo legitimaba su dominación por el carisma. Como lo menciona Max Weber, en sus tipos puros de dominación, "... (el) carácter carismático... descansa en la entrega extracotidiana a la santidad, heroísmo o ejemplaridad de una persona y a las ordenaciones por ella creadas o reveladas (llamada) (autoridad carismática)."⁴¹ Con ello se refiere a líderes cuya autoridad se basa en un don, en la capacidad que poseen de forma extraordinaria, les es propia y están dotados para cumplir una misión, en este caso, de tipo político; quienes reconocen al líder, reconocen también el deber de seguirlo y obedecen en relación al propio carisma.

Después de la lucha revolucionaria el caudillo vino a ocupar la figura del gran dictador. El caudillismo se tradujo en una competencia sangrienta por el poder, y de aquí

³⁹ Reyes Heróles, Federico. "Porqué del presidencialismo". En *Diálogo y Debate, de cultura política*. Centro de Estudios para la Reforma del Estado, A.C.; publicación trimestral, México, Julio-septiembre de 1997, pp. 34-37.

⁴⁰ Córdova, Arnaldo. *La Revolución y el Estado en México*, ERA, Colección Problemas de México, México, 1989, pp. 113-114

⁴¹ Weber, Max. *Economía y sociedad*, p.172

se trascendió a una organización definida por el referente constitucional que le da sustento,⁴² aunque no se puede negar que aún institucionalizado el poder, el fantasma de la reelección circundaba de una u otra forma, matizada o encubierta por mecanismos del ejercicio del poder con el objeto de conservarlo. Por iniciativa e interés de Plutarco Elías Calles se vislumbró el proyecto de formar un partido político que unificara las expectativas revolucionarias y permitiera trasladar el eje del poder hacia el partido; sin embargo, el proyecto de Calles no estaba ausente de la intención personal por manipular el ejercicio del poder presidencial detrás de éste. El partido propuesto se anticipaba como un instrumento de control político del propio Calles, sin dejar de ser la cristalización de la institucionalización de la figura presidencial y del poder.

En la imagen presidencial se incorpora el reconocimiento legítimo al poder, como el punto de cohesión de las fuerzas políticas. De esta forma a través del partido de Estado, creado en 1929, se estructura un mecanismo legal para perpetuar un poder muy bien definido que hasta la fecha se trata de mantener. Sin embargo, para lograr que esta forma de control perdurara, el partido no constituía la única vía en sí mismo, por lo que se entremezclaron intereses que llevaron a la integración de las masas, llámese sectores populares muy amplios en el cuerpo del propio partido. Dentro de este esquema, durante el periodo Cardenista, se conformaron organizaciones como la Confederación Nacional Campesina (CNC) y la Confederación de Trabajadores de México (CTM), en sus formas originales, a las que posteriormente se sumaría la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), paralelamente con la institucionalización del movimiento patronal en Cámaras nacionales de empresarios diversos, se consolida la creación de poderes que finalmente son controlados y guardan un importante equilibrio en torno al poder presidencial y que finalmente lo legitiman a través de la manipulación de las masas, que responde a los intereses del grupo gobernante.

⁴² En relación a este fortalecimiento del presidencialismo, es pertinente mencionar, de acuerdo con Arnaldo Córdova, que: "En el fondo caudillos y presidencialismo son dos fenómenos distintos, su tendencia es separarse y distinguirse netamente. Se dan como dos etapas de un mismo proceso, puede y de hecho así ocurre. Pero son categorías históricas radicalmente diferentes, por lo menos en los países latinoamericanos: el caudillo es una figura propia de las sociedades tradicionales; el presidencialismo se sitúa en los movimientos sociales de modernización u occidentalización. En nuestro país, por lo demás, el presidencialismo, se impone mediante la lucha contra el caudillismo y sólo al cabo de su más completa destrucción. El proceso de destrucción del caudillismo...comienza inmediatamente después de la revolución, justamente porque es la lucha armada la que crea los caudillos en un país invertebrado como el México de entonces." Córdova, Arnaldo. *La formación del poder político en México*, p. 48

Tomando en cuenta lo anterior, Arnaldo Córdova comenta que, como una forma para fortalecer el Estado,

El presidente ha dejado de ser una persona. Es una institución. La asociación y los conflictos de las masas se han institucionalizado. La alianza entre los diferentes grupos sociales constituye el conducto del poder social. Es difícil concebir relaciones más complicadas de organización política. Pero aparecen como perfectamente naturales cuando el motor de estas relaciones es el poder institucional del presidente...⁴³

La presidencia mexicana se convirtió finalmente en una institución infranqueable, con la concentración impresionante del poder, por una parte gracias a las facultades que le confirió el Constituyente de 1917 y por la otra, merced a no incurrir en los errores del Constituyente de 1857 donde el poder se inclinaba al Congreso maniatando al presidente. Tomando en cuenta esta apreciación podemos apuntar que "... la primera fuente del enorme poder presidencial tiene un origen plenamente legal, mientras que la segunda tiene un carácter histórico y es la base de lo que Jorge Carpizo llamó facultades meta-constitucionales de la presidencia."⁴⁴

Indudablemente la intención era la de someter al partido a la presidencia de la república, con el fin de manejar los hilos internos de éste como un medio para eliminar la posibilidad de que se presentaran de nueva cuenta caudillos al margen del poder constituido, de aquí que una de las más importantes facultades meta-constitucionales del presidente descansa en la dirección real del partido, facultad que capitalizó Lázaro Cárdenas y de hecho fue uno de los aspectos básicos que lo llevaron a su rompimiento con Calles. El principio de no reelección se instauró como una regla formal del juego político. Los hilos políticos los concentró la figura presidencial convirtiéndose en la pieza fundamental del sistema político mexicano.

⁴³ *Ibid*; pp.57-58

⁴⁴ Romero, Jorge Javier. "La construcción institucional del presidencialismo". En Espinoza Toledano, Ricardo (Coordinador). *Presidencialismo*. Congreso Nacional de Ciencia Política. UAM; IFE; CNCyAP. México, septiembre de 1996, p. 22

La consolidación del poder presidencial vivió dos circunstancias críticas durante el gobierno de Cárdenas —momentos fundadores del presidencialismo tal como ha llegado hasta nuestros días—. El primero fue la disputa entre el poder del caudillo Calles, quien contaba con el apoyo de una buena parte del aparato del PNR, y el presidente Cárdenas; el triunfo del segundo... despersonalizó el poder, al tiempo que lo desplazó del partido a la Presidencia, el segundo momento crítico se dio en torno a la sucesión, sobre todo en el momento de la elección popular, donde la fuerza alcanzada por la candidatura disidente de Juan Andreu Almazán puso en duda la capacidad gubernamental para garantizar la permanencia del partido en el poder. La decisión de mantener el triunfo de Ávila Camacho a toda costa definió el camino que seguiría la sucesión presidencial en el futuro.⁴⁵

Con la eliminación de los caudillos también se incorporaron otros acontecimientos que abrieron la etapa del presidencialismo, tales como la profesionalización del ejército, la extensión de las comunicaciones con una importante confluencia hacia el centro del país, la transformación de jefes militares en empresarios, la participación e incorporación o encuadramiento de las masas populares al partido oficial y la reforma agraria, que entre otros, marcan la etapa de transformación del régimen, sepultando al caudillismo para dar paso al presidencialismo. En adelante la nueva figura le dará vida y conexión a todo el andamiaje que es el sistema político mexicano, como refiere Arnaldo Córdova, es un

... fenómeno de modernización del país que debe ser comprendido como la última forma que adquiere en México el gobierno fuerte... El paso del caudillismo al presidencialismo debía corresponder a la eliminación o la transformación del carisma del caudillo, fundado en el poder de hecho, para que el poder se institucionalizara como presidencialismo constitucional.⁴⁶

El poder presidencial se vuelve todo poderoso y adquiere legitimidad con el merecimiento de reconocimiento por parte de un orden político. Como lo expresa Habermas, "... la legitimidad constituye una pretensión de validez discutible de cuyo reconocimiento (cuando menos) fáctico depende (también) la estabilidad de un orden de dominación..."⁴⁷ Aunado a esto se debe asumir que el poder presidencial en México es un poder autoritario, dictatorial rodeado de instituciones políticas y jurídicas que le dan sustento, el poder se ejerce verticalmente y la decisión presidencial es incuestionable,

⁴⁵ *Ibid*; p. 24

⁴⁶ Córdova, Arnaldo; *op. cit*; p. 53

⁴⁷ Habermas, Jürgen. *La reconstrucción del materialismo histórico*. Taurus, Madrid, 1992, pp. 243-244

represiva, respondiéndole por consenso las masas que le deben obediencia y respeto, con lo que el culto al poder se manifiesta y reproduce dentro de un sistema que lo adopta cancelando, de paso, otras posibilidades de ejercicio del poder.

Desde el aspecto legal, junto a la figura autoritaria, se encuentra la justificación jurídica. El artículo 89 Constitucional otorga al Ejecutivo facultades que lo ubican por encima de los poderes Legislativo y Judicial, característicos de los sistemas políticos contemporáneos, según lo expresa Jorge Carpizo en su texto *El Presidencialismo Mexicano*, donde define las siguientes características del presidencialismo, por lo menos en nuestro país:

- a) El poder ejecutivo es unitario. Está depositado en un presidente que es a la vez jefe de Estado y jefe de gobierno.
- b) El presidente es electo por el pueblo y no por el poder legislativo lo que le da independencia frente a éste.
- c) El presidente nombra y remueve libremente a los secretarios de estado.
- d) Ni el presidente ni los secretarios de Estado son políticamente responsables ante el congreso.
- e) Ni el presidente ni los secretarios de Estado pueden ser miembros del congreso.
- f) El presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría del congreso.
- g) El presidente no puede disolver el congreso, pero el congreso no puede darle un voto de censura.⁴⁸

Por otra parte, al presidente de la República se le confieren una serie de facultades meta-constitucionales que han hecho de su imagen y su poder un verdadero omnipoder capaz de decidir sobre cualquier aspecto de la vida económica, política, jurídica, social del país y hasta de la vida privada de sus colaboradores, de tal forma que se vuelve un poder endiosado, mistificado e intocable. Sin embargo, es indudable que sus decisiones están vinculadas a la ejecución de políticas estatales por parte de un cuerpo burocrático que a su vez le debe lealtad y ejerce su poder de dominación e intereses identificados con un grupo o clase dominante.

En este sentido el presidencialismo mexicano se puede ubicar como una forma de dominación tradicional, como lo maneja Weber, "... el cual descansa en la creencia

⁴⁸ Carpizo, Jorge. *El presidencialismo Mexicano*, 6ª. ed; Siglo XXI editores. México, 1986, p.14

cotidiana en la santidad de las tradiciones que rigieron desde lejanos tiempos y en la legitimidad de los señalados por esa tradición para ejercer la autoridad...⁴⁹ No lejos de su rasgo carismático, el presidencialismo mexicano tiende, en su concepción más amplia y ligado al uso de la dominación tradicional, como aspecto típico, al *patrimonialismo*,⁵⁰ que el sociólogo alemán ubica del siguiente modo, considerando su análisis de los tipos de dominación:

Llámesese *dominación patrimonial* a toda dominación primariamente orientada por la tradición, pero ejercida en virtud de un derecho propio; y es *sultanista* la dominación patrimonial que se mueve, en la forma de su administración, dentro de la esfera del arbitrio libre, desvinculado de la tradición. La distinción es *completamente* fluida. Del patriarcalismo originario se distinguen ambos, incluso el sultanato, por la existencia de un *cuadro administrativo*.⁵¹

La incorporación de cuadros administrativos o la formación de un aparato de administración, nos habla de una *asociación de dominación* o *asociación administrativa* y al respecto Gina Zabludovsky, señala:

La dimensión organizativa que diferencia a la autoridad patrimonial de la patriarcal responde a una sociedad más compleja que, para persistir políticamente, requiere nuevos sustentos de legitimidad. A pesar de que los sentimientos de piedad y de fidelidad personal son criterios de legitimación tanto en el patriarcalismo como en el patrimonialismo, las relaciones patrimoniales se vuelven cada vez más dependientes de las exigencias de reciprocidad por parte de los súbditos.⁵²

Adentrándonos brevemente en el estudio que hace Weber y que analiza a profundidad Gina Zabludovsky, mencionaremos que aunados al patriarcalismo y la gerontocracia como antecedentes de la dominación patrimonial se suman la *rutinización del carisma* y el *oikos*.

Por lo que respecta al proceso de transformación del carisma, Zabludovsky menciona que:

⁴⁹ Weber, Max, *op.cit*; p.172

⁵⁰ Véase, para mayor referencia, Zabludovsky Kuper, Gina. *Patrimonialismo y modernización. Poder y dominación en la sociología del Oriente de Max Weber*.

⁵¹ Weber, Max, *op.cit*; p.185

⁵² Zabludovsky Kuper, Gina, *op.cit*; p. 47

... con la rutinización la asociación carismática desemboca en tipos cotidianos de dominación: en patrimonialismo o en burocracia. La forma de existencia del carisma queda abandonada a las condiciones de lo ordinario y a los poderes que la dominan. Los seguidores y discípulos se convierten en comensales del señor y luego en sacerdotes, feudatarios, funcionarios del Estado, empleados poseedores de prebendas o de cargos patrimoniales. A medida que la estructura del poder se hace permanente, este personal subordinado pasa a depender del gobernante para su subsistencia. Adquiere así ventajas para usufructuar las tierras, obtener retribuciones económicas, percibir ingresos en especie, etcétera.⁵³

La autoridad carismática acaba sometiendo a la tradición y las normas de conducta se sobreponen a las cualidades personales del héroe o monarca, aun pareciendo contrarias, ambas estructuras llegan a identificarse.

Por lo que respecta al *oikos*, se subraya que:

Desde la perspectiva weberiana la génesis de la dominación patrimonial también se expone en oposición al desarrollo de la dominación racional. Ambos tienen su origen en la autoridad doméstica. De la desintegración de esta última surgirá la asociación racional; la expansión de las necesidades de vida y la división interna de la autoridad son los comienzos de la explotación capitalista...

La dominación patrimonial es una 'alternativa diferente' a la desintegración capitalista de la comunidad doméstica. El patrimonialismo es una estructura de dominación que nace en el terreno del poder doméstico organizado [...] como contrapolo a la 'explotación' capitalista que brota y surge de la economía doméstica, se presenta la forma económica de una organización interna del hogar: el *oikos*.

Oikos es la gran hacienda doméstica arbitrariamente dirigida por un príncipe (señor territorial, patricio, etc.) cuyo motivo reside en la cobertura natural de las necesidades del señor y no en la adquisición capitalista. Lo decisivo es el aprovechamiento del patrimonio y no la valorización del capital. Las fuerzas domésticas crean todos los bienes y servicios económicos, militares y sagrados que el señor necesita para su dominación.⁵⁴

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ *Ibid*; p. 49

Se entiende así que la provisión de las necesidades para los funcionarios patrimoniales se otorga por medio de una prebenda⁵⁵ o feudo.

La conjunción que hace el soberano de su poder doméstico con su poder político, da por resultado una *organización estatal patrimonial*. Aspecto que se identifica del siguiente modo:

La administración patrimonial se ha adaptado originariamente a las exigencias personales del señor, en especial a su hacienda privada. La obtención de un dominio *político*, es decir, del dominio del señor sobre otros no sometidos al poder doméstico de diferentes relaciones de señorío que, sociológicamente consideradas difieren en grado y en contenido...⁵⁶

De este punto se derivan dos tipos de dominados: “1. Los dominados patrimoniales o *sometidos*; esclavos y siervos. 2. Los dominados extrapatrimoniales o *súbditos*; hombres libres políticamente dominados... Los súbditos... disponen tan libremente de su posesión (incluso la territorial) como lo permita el orden jurídico existente... Consideran que el poder señorial ejercido *tradicionalmente* constituye el derecho del señor. ‘Por consiguiente, el hombre dominado ‘legítimamente’ en este sentido por un príncipe patrimonial deberá llamarse súbdito político’.”⁵⁷

Desde su enfoque de dominación tradicional “el soberano no es un ‘superior’ sino un *señor* personal, su cuadro administrativo está constituido no por ‘funcionarios’ sino por servidores, los ‘dominados’ no son ‘miembros’ de la asociación sino: 1) ‘compañeros tradicionales’... 2) ‘súbditos’. Las relaciones del cuadro administrativo para con el soberano no se determinan por el deber objetivo del cargo sino por la fidelidad personal del servidor”.⁵⁸ Este grupo de servidores deben fidelidad al líder y normalmente son electos por “... el sistema de favoritos...específico de todo patrimonialismo... (de esta forma)... la ‘burocracia’ *surgió* en los estados patrimoniales primeramente con los

⁵⁵ “La prebenda es el reconocimiento de un derecho fijo al cargo; es la forma de proveer las necesidades de los funcionarios”. Weber, Max, *Economía y sociedad*, en *Ibid*; p. 48

⁵⁶ Weber, Max, *op. cit.* p. 760, en *Ibid*; p. 50

⁵⁷ Weber, Max, *op. cit.* p. 766. En *Ibidem*.

⁵⁸ Weber, Max, *op.cit*; p. 180

funcionarios de 'reclutamiento extrapatrimonial'. Pero estos funcionarios... eran ante todo servidores *personales* de los soberanos".⁵⁹

En el entendido del ejercicio del poder estatal, el Estado mexicano se acerca al patrimonial. Desde la concepción weberiana del término, "el 'Estado providente' es el lema del patrimonialismo, lema que ha surgido no por la fidelidad jurada a la libre camaradería sino en virtud de la relación entre el padre y los hijos."⁶⁰ Tomando en cuenta que el Estado mexicano posrevolucionario se consolidó como Estado benefactor, particularmente desde la época de Lázaro Cárdenas, el carácter patrimonial que se le atribuye destaca por la concentración del poder en la figura presidencial.

De acuerdo con el trabajo realizado por Gina Zabłudovsky y del cual es pertinente retomar la siguiente cita de Lorenzo Meyer, se puede afirmar que:

Quienes han examinado el funcionamiento del sistema político mexicano a partir de 1940 están de acuerdo en que es el jefe del poder ejecutivo donde convergen todos los canales de información y de donde parten las decisiones importantes, o sea el centro nervioso e indiscutible de la política mexicana. La forma que tomó la interacción entre el presidente, sus colaboradores y el resto de los actores políticos tuvo un carácter *casi patrimonial*.⁶¹

La figura del "padre del pueblo" que caracteriza al paternalismo del Estado mexicano, y que le permite sostener una política social dirigida a la atención de necesidades primordiales hacen que:

La estructura del país pueda ser considerada patrimonialista porque los diferentes grupos —obreros, campesinos, sindicatos, asociaciones de profesionales, etc.— se relacionan principalmente a través de la organización 'administrativa' jerárquica del gobierno central (la interrelación 'horizontal' de los distintos grupos es poco frecuente).⁶²

La integración entre los elementos que envuelven a la figura del presidente en turno al aparato burocrático, a las organizaciones que le dan legitimidad y a los grupos

⁵⁹ *Ibid*; p. 182

⁶⁰ Weber, Max, *op. cit.* p. 845. En *Ibid*; p. 174

⁶¹ Meyer, Lorenzo, en *Ibid*.

⁶² Zabłudovsky Kuper, Gina, *Ibidem*.

que representan un interés de grupo económico o político, conforman el bloque en el poder, o el poder hegemónico, que "... se refiere al nivel político, comprende el campo de las *prácticas políticas*, en la medida que en ese campo concentra en sí y refleja la articulación del conjunto de las instancias y de los niveles de lucha de clases de un estadio determinado. El concepto de bloque en el poder tiene aquí una función análoga a la del concepto de forma de Estado en lo que concierne a la superestructura jurídico-política",⁶³ dentro del sistema económico predominante.

De esta forma la institución presidencial en México descansa sobre la base de la correlación de fuerzas que aglutinan grupos considerables de individuos o de masas que le deben lealtad a la figura del presidente y que a su vez, legitiman y perpetúan el poder del grupo hegemónico.

De acuerdo con Arnaldo Córdova, con la instauración del presidencialismo en México:

Ni los porfiristas, con su inveterada adicción al poder autoritario y dictatorial, fueron jamás capaces de imaginar siquiera una legitimación tan completa y contundente del poder presidencial con la fuerza y la autoridad con que queda diseñado en la Constitución de 1917. Su institucionalización y edificación, prevista en nuestra Carta Magna, sería cosa de tiempo. Los presupuestos constitucionales de tal poder leviatánico se habían realizado casi por entero dos años antes de que el general Cárdenas concluyera su periodo presidencial.⁶⁴

Al imponerse esta forma particular de gobernar se asegura la transmisión *cuasi* religiosa de un régimen a otro. En unos ha sido más exacerbado y se ha abusado del poder que éste le confiere al grado de pasar sobre cualquier individuo anteponiendo los intereses personales y de grupo sobre el de la ciudadanía: Ejemplo de ello fue el periodo correspondiente a Carlos Salinas, quién asumió el presidencialismo como recurso para legitimarse, fortalecer y expandir su poder en todos los niveles de la vida pública y política del país.

⁶³ Poulantzas, Nicos. *Poder político y clase sociales en el Estado Capitalista*. 25ª. ed; Siglo XXI, México, 1990, p. 303

⁶⁴ Córdova, Arnaldo. *La Revolución y el Estado en México*, p. 123

2.2.2. SURGIMIENTO Y CONSOLIDACIÓN DEL PARTIDO HEGEMÓNICO (PNR, PRM, PRI), GARANTE DE LEGITIMIDAD EN EL RÉGIMEN POSREVOLUCIONARIO

El análisis y caracterización del sistema político mexicano en su etapa posrevolucionaria no se puede limitar a los aspectos electorales, a la precariedad partidista a las instituciones y actores esenciales en la historia, reproducción y persistencia del régimen, sino a la trama que ha hecho posible su larga duración. En este sentido es pertinente abordar la construcción del factor institucional que hizo de la codependencia entre partido hegemónico y presidencialismo el acicate que permitió el control del poder y su permanencia durante 70 años.

Indiscutiblemente, antes de la lucha entre caudillos no existían partidos perdurables y sólidos que permitieran aglutinar y conducir a los grupos ligados a una ideología a la consecución de fines políticos para la conservación del poder, más bien la vida política entre 1917 y la instauración del orden institucional de transmisión del poder a través de la competencia en el seno de un partido, hacia 1928, la vida política se desarrolló en torno al presidente, constitucionalmente designado y los caudillos que persistían en confrontación por el mando político.

La muerte de Álvaro Obregón, el 17 de julio de 1918, y el inminente vacío de poder que dejó, se convirtieron en el catalizador que definió la pertinencia de fundar el partido que caracterizaría y entronizaría al régimen producto de la Revolución y de la institucionalización del poder por la vía constitucional. La idea del partido, aunque no es netamente de su patente, Calles la capitalizó. Previamente Obregón⁶⁵ tomó en cuenta la posibilidad de crear un partido lo suficientemente capaz de cohesionar las fuerzas revolucionarias, unificar sus posiciones e impedir el resurgimiento de la toma del poder vía la violencia o las armas y aunque esta primera intención se desvaneció, no se postergó.

⁶⁵ "A Álvaro Obregón, y no a Plutarco Elías Calles, se debe el haber puesto en circulación la idea de un partido de la Revolución. Para 1914, cuando se celebró la Soberana Convención de Aguascalientes... Obregón salió con la certeza de que necesitaba de una base de apoyo político para sus aspiraciones presidenciales, la cual sólo podría encontrar entre campesinos, obreros y militares. De esta convicción surgió la idea de crear una organización de civiles y jefes militares para obligar a Carranza a elevar la mira hacia los temas sociales..." Véase Medina Peña, Luis *Hacia el nuevo Estado. México, 1920-1994*. FCE. 2ª. ed; 1a. Reimpresión, México, 1996, pp. 53-57

Calles, aunque en su momento manifestó no pretender reelegirse y retirarse aparentemente del escenario político, contribuyó para abrir paso a que la presidencia provisional la tomará un civil, persuadiendo a los jefes militares con la idea de convocar nuevas elecciones y así consolidar un proyecto político ampliamente conveniente para que el juego del poder tomara cierta estabilidad y continuidad sobre la base de esquemas institucionales que le permitieran a quien en su momento estuviera al frente de la presidencia contar con mecanismos de cohesión y legitimación ampliamente reconocidos.

Es así que “la salida a la inestabilidad política se encontraría en la creación de un mecanismo político partidista que convocara y reuniera a todas las fuerzas políticas identificadas con los objetivos de la Revolución. Un gran partido de la Revolución que permitiera el arbitraje político, pero que de paso alentaría la agregación de las fuerzas políticas y sociales que surgían en los estados, y que conformaban ya una realidad cualitativamente diferente a la tradicional que había dado sustento al porfiriato.”⁶⁶ La pretensión era organizar un partido que eliminara la facciones y se unificara, mediante el arreglo de las disputas por la vía pacífica, en familia. A su vez el partido mantendría un compromiso explícito con los grupos desprotegidos, ligado a la continuidad de los ideales revolucionarios y permitiría la sucesión del poder por medios electorales y pacíficos. En este entendido, se conjugan dos ideas fundamentales después del Constituyente de 1917: por una parte, se establece la elección directa del presidente de la República, fortaleciendo el poder del presidente al ser electo por la nación y no por el congreso constituido en colegio electoral, como operaba bajo la Constitución de 1917. Al modificarse este precepto, los constituyentes atendían un principio democrático: la elección popular, estableciendo con ello el cumplimiento del primer reclamo revolucionario, la no reelección. Y por otro, el propósito de cerrar la época de los cuadillos y dar apertura a la de las instituciones con una estructura política capaz de consolidar el proyecto revolucionario e integrar a los diversos grupos en un solo organismo.

La iniciativa de conformar un partido, propuesta por Obregón, tuvo continuidad con Calles, que ante el asesinato de Obregón y su conclusión del periodo constitucional ejercido hasta el 30 de septiembre de 1928, perfiló su estrategia política de tal modo que lograra una primera transición en forma pacífica y controlada, evitando que la designación de un presidente provisional fuera trastocada por un pronunciamiento militar o bien,

⁶⁶ *Ibid*; p. 52

reclamado por las filas obregonistas que pudieran exacerbarse. Calles obtuvo el acuerdo por parte de los militares de que ninguno se postularía para la presidencia provisional o constitucional e insistió en que el presidente provisional fuera civil, desactivó a las fuerzas obregonistas dentro del Congreso que pudieran por su cuenta designar un presidente provisional. Neutralizadas estas acciones, el Bloque Revolucionario Obregonista se adiciona a la línea institucional y cambió su nombre a Bloque Nacional Revolucionario, que se perfilaba hacia el nuevo partido y los trabajos de formación de éste iniciaron el primero de diciembre de 1928, al tomar Emilio Portes Gil , por unanimidad del Congreso, la presidencia de la República. Los trabajos de creación y constitución del Partido Nacional Revolucionario (PNR) concluyeron en marzo de 1929.

El PNR nació así como una gran alianza destinada a arbitrar la distribución pacífica de cuotas de poder nacional y locales entre agremiados. No fue un partido de clase ni un partido ideológico y mucho menos un partido totalitario. A fin de cuentas resultó un partido de comités, más importante por sus cuadros que por sus miembros. Nació con el pluralismo instalado en su interior, lo que subrayó sus funciones de arbitraje y negociación. Buscaba ser lo más inclusivo posible y por ello diseñaba principios ideológicos generales con los cuales todos los grupos estatales podían estar de acuerdo. Pero en la medida en que se propuso incorporar a toda la clase política de la época, empezó a actuar en un vacío caracterizado por la ausencia de pluralismo político externo. Esta circunstancia iba a condicionar durante mucho tiempo la idea de que la oposición era inconcebible.⁶⁷

El objetivo era fundar un partido político que pudiese albergar y procesar las confrontaciones entre grupos, dando salida a los acuerdos entre caudillos y caciques regionales. La fundación del PNR implicó un complicado proceso de incorporación de pequeños partidos desagregados a lo largo del país que no ofrecían alternativas reales de consolidación y presencia política. Con el PNR se creaba un punto de confluencia con los políticos civiles que mantenían una posición separada de los militares.

El PNR, así concebido, se convierte en el escudo y plataforma para proteger y controlar los procesos políticos decididos por las altas esferas del poder y las que integran el marco institucional partidista. Lo que significa que su creación no implicó la traslación del poder sino su desdoblamiento sobre la base del entramado político que constituía al

⁶⁷ *Ibid*; p. 73

nuevo régimen. La institución política naciente asume de lleno el conflicto de intereses de la sucesión presidencial, los asimila, socializa y legitima ya que prácticamente son los imperativos de su creación.⁶⁸

La constitución del PNR se identifica como un acontecimiento definitorio del régimen, pero no es en sí el hecho histórico fundamental de la fundación del régimen. Se trata de algún modo del punto de inflexión del proceso de construcción del régimen. Se podría decir que el régimen posrevolucionario arranca con la promulgación de la Constitución de 1917 y el pacto que de ella se deriva. La fundación del PNR erige uno de los pilares del nuevo edificio político y aparece como catalizador de la diáspora de intereses y caudillos; a su vez, los proyectos políticos y consignas ideológicas difundidas entre 1910 y 1929, no contaron con un aparato político capaz de centralizar la dirección política y el potencial de movilización que alimentaron, función que de algún modo cumplió el PNR.

El PNR le da cauce a la disputa política entre los caudillos y alberga a la pluralidad de fuerzas e intereses que se agrupan en el régimen, y aunque esto no significa la desaparición de los caudillos ni de los caciques ni las relaciones de poder que representaban y reproducían, así como la Constitución de 1917 no da por liquidados los latifundios y las haciendas, su integración al partido les brinda otro tipo de legitimidad ligada a un grupo y al régimen en construcción, de esta forma el poder no se dispersa, se potencia al concentrarse e institucionalizarse, con ello el eje de la política, como escenario para procesar acuerdos e intereses que traslada a la figura del nuevo caudillo en ascenso, es decir, a la persona del presidente.

Retomando la participación política de Calles, aún siendo presidente, gana iniciativa y poder al colocarse como el principal promotor del naciente partido, y cuenta con el recurso político para llevar a cabo los arreglos entre las élites que de manera ineludible el nuevo régimen necesita. Al tomar la presidencia interina, Emilio Portes Gil, asume el papel que constitucionalmente le corresponde, pero de manera paralela es Calles el que opera los acuerdos entre los grupos y los intereses diversos, acuerdos que se gestan dentro de la disciplina y rasgo autoritario que empieza a adquirir el régimen.

⁶⁸ Véase Garrido Platas, Luis Javier. *El partido de la Revolución institucionalizada. La formación del nuevo Estado en México (1928-1945)*, SEP- Siglo XXI. Colección CIEN de México, 1986.

Calles consolida, de este modo, que con la formación del PNR el poder no se traslade a la institución partidista, sino que se concentre en su creador, dejando con ello que la viabilidad del partido se asocie a la preeminencia política de Calles. Hecho que al interior del partido es acogido sin molestia, con lo que Calles gana de manera contundente la partida y logra que los obregonistas le trasladen su reconocimiento y fortalezcan su posición política.

Plutarco Elías Calles, desde el momento que deja sus cargos formales, opera, decide y conduce la marcha del régimen, su poder real crece y se mantiene como el eje articulador de los instrumentos que le dan movilidad a la nueva estructura política encabezada por Emilio Portes Gil como presidente interino, seguido de Pascual Ortiz Rubio como presidente constitucional y finalmente, con Abelardo R. Rodríguez como sustituto. Las tres figuras asumieron el poder formal por gracia de Calles y se mantuvieron leales a sus exigencias y subordinación, cobrando esta etapa la denominación de “maximato”.⁶⁹ Calles se pone al frente como el centro informal pero real del sistema político mexicano hasta 1935.

Fue hacia 1934 cuando se perfila un nuevo momento para postular a la presidencia a Lázaro Cárdenas como el candidato de la preferencia de Calles. Cárdenas lleva a cabo su trabajo de campaña, recorriendo el país y contactando de manera directa con la población, sus demandas y sus carencias, con lo que gana y tiende puentes para ampliar los horizontes de la política social que requiere el régimen. Con el arribo de Cárdenas nuevos grupos sociales ganan presencia, se abren espacios a grupos sin organización y participación política que hasta ese momento había acogido el callismo. Cárdenas, a diferencia de Calles, inclinará su decisión a favor de los sectores menos favorecidos y centrados en los trabajadores y los campesinos.

⁶⁹ “La acción del partido estuvo limitada en el curso de este periodo, de manera muy particular, por la situación política que prevalecía. Aunque según el modelo constitucional el presidente de la República no debería encontrar más contrapeso que el Poder Legislativo, el hecho de que el general Calles hubiese sido consagrado como el ‘Jefe Máximo de la Revolución’, creó una situación de doble Poder Ejecutivo y tuvo como uno de sus resultados el enfrentamiento casi continuo entre el presidente y un grupo de legisladores y la consecuente ausencia de eficacia de la administración. El Poder Legislativo, dominado por Calles a través del Partido, llegó incluso a actuar en ocasiones como un verdadero contrapoder. Los tres presidentes del periodo del ‘maximato’ callista —Portes Gil, Ortiz Rubio y Rodríguez—, no fueron así más que instrumentos en las manos de Calles y no tuvieron otra alternativa que reconocer la preeminencia del Partido sobre el ejecutivo. Nacido como una ‘institución’ meta-constitucional del régimen, el PNR lo fue en el curso de sus primeros años de vida, en particular reafirmando la autoridad de Calles y debilitando así, de manera indirecta, una ‘institución’ constitucional: el presidente de la República”. Garrido Platas, Luis Javier, *op. cit*; p. 224

Podemos decir que el partido que se conformó en 1929, y que tendría su continuidad con el Partido de la Revolución Mexicana (PRM), 1938, y finalmente el Partido Revolucionario Institucional (PRI), 1946, permite la mancuerna del partido con el Poder Ejecutivo que

como jefe de un partido donde las cadenas de transmisión corren básicamente de arriba hacia abajo y no al revés, el presidente designa al candidato que habrá de sucederle tras una elección que se sabe ganada de antemano; lo mismo ocurre con los candidatos y con un buen número de miembros de los congresos federales y estatales; ocurre incluso con las autoridades municipales de las ciudades más importantes. De igual manera es el presidente, a través de su condición sobre el Poder Legislativo, quien remueve de su posición a aquellos funcionarios supuestamente electos, cuando considera que así es necesario. Por esta falta de autonomía y por el carácter instrumental del partido del gobierno — o del Estado, como prefieren llamarle algunos tratadistas— en manos del presidente, se ha puesto en duda el carácter mismo del partido político... pues más que ser una organización con vida y poder propios, transmisora y aglutinadora de las demandas de sus bases masivas, es otro instrumento presidencial para imponer disciplina entre la élite política y llevar a cabo las campañas electorales.⁷⁰

Por otra parte, debe mencionarse que el programa que asume el PNR en 1929, respondió a las necesidades del grupo en el poder y reafirmó lo que en la práctica aún no se daba de manera plena, la ejecución de los artículos 3, 27, 28 y 123 constitucionales y destaca el énfasis puesto para la conciliación nacional, conciliación entre individuos, facciones y clases. En este sentido, el Estado se colocaba como el órgano de esa coalición.

2.2.3. FORTALECIMIENTO DE LA IMAGEN PRESIDENCIAL, POLÍTICA DE MASAS, INDUSTRIALIZACIÓN Y CRECIMIENTO ESTATAL

Con la sucesión de Abelardo L. Rodríguez, Calles pretendía continuar con el patrón establecido, es decir, que la presidencia pasara a manos de uno de los miembros más influyentes del ejército y pensaba en una figura secundaria e irrelevante que evitara las

⁷⁰ Meyer, Lorenzo. *La segunda muerte de la Revolución Mexicana*, 9ª ed; Cal y arena, México, 2000, p. 68

tensiones en el reciente grupo político integrado a la cabeza de Calles como árbitro final. La inclinación de Calles por Manuel Pérez Treviño no encontró apoyo dentro de los cuadros intermedios del partido, se menciona que la recién integrada Confederación Campesina Mexicana (CCM), creada en mayo de 1933, siete meses antes de que Cárdenas sea nombrado presidente, ejerció presión para que Calles aceptará la denominación del General Lázaro Cárdenas, uno de los jefes militares más fuertes y que contaba con cierta base de poder propia.

El mérito de Cárdenas radica en su pronta aproximación para atender a los grupos de campesinos y trabajadores desfavorecidos y que aún no encontraban respuesta a las demandas vertidas en los documentos, derivadas del compromiso revolucionario y expresas en la Constitución de 1917.

Después de la lucha revolucionaria y la formación del nuevo régimen, los obreros fueron cobrando importancia como parte medular de la conformación del Estado Mexicano contemporáneo. Sin embargo, no fue hasta el gobierno del General Lázaro Cárdenas que algunas de las reivindicaciones al sector obrero y campesino se hicieran plausibles, ya que logró en buena medida apoyarlo aún en detrimento de algunos intereses empresariales. El sexenio cardenista se caracterizó por el prestigio popular con el que contaba al lograr anular y desplazar a Calles de la participación que mantenía en la esfera del poder político, sin alterar de manera violenta la estructura estatal, y en materia de política exterior sus planteamientos se orientaron a rechazar aquellas relaciones que de alguna forma manifestaran acciones de corte colonialista o imperialista sobre el Estado mexicano, estableciendo una política de reconocimiento mutuo entre las naciones en términos de igualdad marcada claramente para definir la política exterior primordialmente en relación con los Estados Unidos, frenando de esta manera la presión norteamericana para subordinar a México a sus intereses políticos y económicos.

La política seguida durante el cardenismo se centró, de forma específica, en darle principalmente a los obreros y campesinos un papel protagónico en la historia, sin dejar de lado la acumulación de capital y la reproducción del mismo dentro de un Estado inmerso en la dinámica de un sistema económico capitalista. Si bien durante este periodo el modelo no descartaba el reconocimiento a las reivindicaciones de la clase obrera y

campesina, el tránsito a los años cuarenta y, podríamos decir, a los sesenta, se distinguió por un pronunciado cambio en la relación entre el régimen y los trabajadores.

En relación con estos sectores, Cárdenas formula una nueva articulación entre el sistema sindical, el partido de la revolución y el poder presidencial, de tal forma que se constituye un aparato estatal excepcionalmente fuerte, prácticamente monolítico. Se forma un Estado autoritario donde el desarrollo de la acumulación capitalista se realiza en una alianza de clase, de tipo populista. La organización político-sindical que se estructura bajo el gobierno de Cárdenas organiza al mismo tiempo que disuelve las clases sociales, destacando con ello su papel como mediador entre éstas y los grupos que confluían en la sociedad en ese momento.

Se puede decir que con el periodo cardenista se abre propiamente la *dominación corporativista*; es decir, como lo menciona Arnaldo Córdova:

una de las características esenciales que definen al Estado mexicano lo es sin duda alguna su política de masas, en la que se funda su poder sobre la sociedad y la cual es un resultado histórico de la gran conmoción política, económica y social que constituyó la Revolución Mexicana de 1910-1917...

... el proceso de consolidación del Estado de la revolución, en términos históricos aparece como el proceso a través del cual se construye y se institucionaliza una línea de masas que hace de éstas, no solamente una clientela estable y segura para el nuevo Estado, sino sobre todo la verdadera fuente de su poder, mismo que se da en la forma de un *consenso político*...

En efecto, de la adhesión de las masas a las personas de los caudillos revolucionarios, típica de los tiempos de la lucha armada y de los primeros años veinte, pasando por la manipulación caciquil o gangsteril de los trabajadores que caracterizó a los años de la Gran Depresión, se llegó con el gobierno cardenista, a un régimen de dominación de masas mediante el encuadramiento de éstas en organizaciones ligadas directamente al Estado...⁷¹

Con el periodo cardenista se lograron sentar las bases para la construcción y consolidación del sistema político mexicano y de la propia industrialización del país, y que a partir de sus políticas reformistas se asumiera una relación diferente entre la clase obrera, campesinado y el Estado. Al lograr reunir bajo la dirección de éste al sector

⁷¹ Córdova, Arnaldo *La política de masas y el futuro de la izquierda en México*, Serie Popular Era/72. México, 1979, pp. 9-10

trabajador se consolidaba su poder político y con ello llevaría a cabo sus programas de reforma social contenidos en los artículos 27 y 123 constitucionales y convirtiéndolo a la vez en un instrumento de fortalecimiento del Estado. La alianza con los campesinos y trabajadores le dieron a Cárdenas los elementos para imponer las condiciones que llevarían a la dominación institucional de los trabajadores por parte del Estado. Así el Estado llevó a cabo la sectorización de las masas, separándolas en organizaciones diferentes, constituidas de acuerdo con intereses corporativos particulares y evitando que éstos se mezclaran.

La idea fundamental de Cárdenas en relación al movimiento obrero se enfocaba en constituir una central única de trabajadores que les permitiera organizarse en torno a ella y articularse de tal forma que las polarizaciones existentes entre este sector desaparecieran y se lograra una buena articulación del movimiento, sin dejar de pensar que de esta forma el control sobre los trabajadores por parte del gobierno cardenista sería de forma directa e integral. De esta forma, se fortaleció el poder de Cárdenas logrando la adhesión y legitimidad por parte de estos grupos en torno a la figura presidencial. Con ello se plantearon nuevas formas de organización del movimiento obrero sindical que ya desde 1932 se mantenía en intensa actividad aunque sin una articulación que permitiera la unidad pretendida.

Ante esta situación Cárdenas, optó por una posición favorecedora hacia el proletariado, reflejado principalmente en una política económica menos rígida y la apertura hacia las manifestaciones de inconformidad por parte del movimiento obrero, sin dejar de lado, que si bien existían elementos de apoyo a estos sectores, éstos se circunscribían a los propios mecanismos de control que el Estado en ese momento tenía para, de una u otra forma, someter al movimiento sin que esto aparentara algún acto de tipo autoritario sobre los trabajadores.

El gobierno de Cárdenas logró integrar características que lo hacen diferente de gobiernos anteriores y posteriores, ya que su principal mérito fue la aplicación de una política de Estado muy avanzada, donde la participación con la sociedad civil se conformaba como un elemento importante para el reconocimiento de las muchas relaciones del Estado con ésta, así como con los diversos grupos políticos y económicos otorgándole al gobierno de Cárdenas un carácter dinámico. Así, "... el carácter avanzado

del Estado mexicano, respecto a los movimientos y a las tendencias de las fuerzas político-económicas, aparece ya de manera clara en el notable dinamismo del gobierno de Cárdenas. Ese gobierno se caracteriza por la importancia de las medidas económicas y políticas que adopta... (así como) la integración de los diversos grupos y clases sociales del país en un amplio y eficaz sistema político, sistema en el que se combina el aparato estatal, el partido de la revolución y el sistema sindical".⁷² Es pues con Cárdenas que las reivindicaciones de la Revolución Mexicana sobre los sectores más necesitados se hacen más patentes.

La mayor presencia política de los obreros en el cardenismo se da en 1936. Para este año el número de movilizaciones y de huelgas se elevaron considerablemente a 674 huelgas con un número de 113, 885 huelguistas,⁷³ que aunque menor que en 1935, se toma como un factor muy importante en la relación entre Estado y movimiento obrero ya que "... las huelgas en ese año se tornaron de *defensivas (demandas por reinstalación de despedidos, problemas de contratación, aumentos salariales y un conjunto de demandas reivindicativas)* en *ofensivas*, en donde el movimiento obrero logró imprimir una serie de definiciones a la administración cardenista... se consolidaron convergencias políticas entre la fracción gubernamental y el movimiento obrero organizado, destacando lo que iba a ser la política de nacionalizaciones."⁷⁴

Parte de las reivindicaciones obreras se centraban en la consolidación del contrato único de trabajo, situación que se lograría con la unificación de las empresas en dos de las huelgas más importantes en 1936: las protagonizadas por ferrocarrileros y electricistas, donde se demandaba la nacionalización de las empresas correspondientes por el Estado.

La alianza entre trabajadores y el gobierno de Cárdenas se constituyó como un elemento primordial para conformar el poder del mismo y sentar las bases del control político y de alianza estado-obreros como fundamento de la estabilidad del país. Con este afán integrador se crea en 1936 la Confederación de Trabajadores de México (CTM). Sin

⁷² Ianni, Octavio. *El Estado capitalista en la época de Cárdenas*, 4a. Reimpresión, ERA, México, 1991, pp. 14-15

⁷³ González Casanova, Pablo. *La democracia en México*, 21ª. ed; Reimpresión, ERA, México 1997, p. 233

⁷⁴ León, Samuel y Marván, Ignacio. "El cardenismo". *La clase obrera en la historia de México*. No. 10, Siglo XXI. IIS-UNAM. México, 1985, p. 199

embargo, ésta en el mismo año de su creación sufriría importantes divisiones, se escinden los mineros constituidos en sindicato nacional de industria y al año siguiente proceden en el mismo sentido los ferrocarrileros y los electricistas.

El impacto y respuesta de estos movimientos hablaban de la capacidad de incidencia que el sector laboral tenía sobre el grupo gobernante, de tal forma que su actuación como protagonistas propositivos determinaba en buena medida las acciones o decisiones que a nivel político permitieran solventar el problema y no afectar drásticamente los intereses del capital y la estabilidad social, además de consolidar la alianza entre los trabajadores y el Estado.

Cárdenas resolvió expropiar la industria petrolera el 18 de marzo de 1938. Se expropiaron los bienes de 16 empresas petroleras que no aceptaron el fallo de la Suprema Corte.⁷⁵ Con esto se afectaba momentáneamente los intereses del capital extranjero sobre el territorio y se hacía patente el interés nacionalista por darle a los trabajadores y a la propia economía mexicana un cariz de fortaleza frente a los grandes capitales. Con la nacionalización de estas empresas se logró terminar con el enclave petrolero y con ello se generaron otras posibilidades de desarrollo de las fuerzas productivas y se fortalecieron las bases políticas que determinaron la participación estatal dentro de la economía, que de una u otra forma empezaba a crecer.

Tal pareciera que el gobierno de Cárdenas buscaba la formación de un movimiento obrero fuerte, lejos de ello lo que logró fue incorporarlo al ámbito legal. Si bien las manifestaciones y huelgas en alguna medida mermaban y atentaban contra la inversión nacional y extranjera en un momento dado, la pretensión de Cárdenas no era precisamente esa, sino dentro del ámbito de la legalidad, apoyado en la Constitución Política de 1917 y en las leyes que la secundan como la Ley Federal del Trabajo de 1931, misma que establecía los elementos tanto administrativos como jurídicos que delimitarían y regularían la vida laboral. Se trataba, en realidad, de conformar el cuerpo jurídico-político que le permitió al general, por una parte, darle “libertad” al movimiento obrero dentro de los derechos que por ley le correspondían y, por otra, obtener la alianza del sector obrero y el campesinado hacia las políticas gubernamentales, unificando la

⁷⁵ Cfr. Meyer Lorenzo. “El primer tramo del camino”. *Historia general de México*, Tomo 2, 3ª. ed. COLMEX, México, 1981, p. 1264

capacidad de movilización de los trabajadores en una central única que, si bien en un inició presentó continuos problemas para integrarse, a la larga se consolidaría como uno de los pilares principales de control y coerción del movimiento obrero y sus agremiados.⁷⁶

Con Cárdenas se puso a prueba de forma determinante la capacidad de organización del movimiento obrero y la capacidad de respuesta y de control por parte del Estado. En este caso, el régimen encabezado por Cárdenas actuó de una manera muy inteligente a consolidar un poder extraordinario a partir de la cohesión de las masas al régimen, incorporando al grueso de los trabajadores al control de una central obrera única, la CTM, asimismo su adhesión a la central como medida de captación de los grupos hacia un solo poder, el propio poder estatal. Es por estas características que "... bajo ese gobierno la formación social capitalista adquiere los contornos y movimientos que le confieren la singularidad de un Estado de compromiso, pero estructurado con el fin de propiciar la acumulación de capital; formación social en la cual el Estado ejerce una actividad no sólo generalizada, sino también constitutiva del subsistema capitalista mexicano."⁷⁷

Por lo que respecta al cambio que sufrió el Partido Nacional Revolucionario a Partido de la Revolución Mexicana, se puede decir que el primero se identifica como "una unión destinada a fundir en un solo organismo político los múltiples y minúsculos grupos de revolucionarios que desintegraban y dispersaban las fuerzas de la Revolución. Era ello, no obstante, un clásico partido de grupos e individuos que hacía la clásica *política de ciudadanos*, dirigida a convencer a los individuos no a las masas... El PRM nacía como un partido de *organizaciones de masas*, al que estas mismas organizaciones de masas daban vida y de las cuales debía ser, a la vez, un coordinador, un servidor y la expresión

⁷⁶ "Con relación a este punto, se considera el matiz que observa Amparo Casar en torno a la figura cardenista, como una posición adicional al desempeño político del general michoacano: "Cárdenas pensó o tuvo que pensar de manera distinta a los presidentes del maximato. Como sus antecesores, tampoco Cárdenas aparece particularmente interesado en un movimiento obrero fuerte y autónomo, sino en uno controlado. Pero... si concebía que el movimiento obrero pudiera convertirse en una fuerza susceptible de ser puesta al servicio del régimen. El sometimiento y el control del movimiento obrero se haría, con su propia anuencia, a través de abrir y no cerrar espacios, a través de un intercambio político que beneficiaría a ambas partes, a través de la inclusión y no de la exclusión... Haría de las organizaciones sociales fuerzas estatales a través de la identificación de las aspiraciones laborales con las estatales, identificación iniciada,..., con la 'intromisión de la legislación obrera en la Constitución..." Casar. Amparo María. "Movimiento obrero, estabilidad y democracia", en Rodríguez Araujo, Octavio (Coordinador), *México: Estabilidad y luchas por la democracia 1900-1982*, CIDE- El Caballito, México, 1988, p. 287.

⁷⁷ Ianni, Octavio, *op. cit.*; pp. 138-146.

de su unidad política en torno al programa de la Revolución.”⁷⁸ Dentro de esta concepción se constituyó el Partido de la Revolución Mexicana el 30 de marzo de 1938, con un pacto en el que los sectores revolucionarios, integrados por las agrupaciones campesinas, obreras, elementos militares y contingentes populares, se adhieren de conformidad con su Declaración de Principios, Programas y Estatutos. El PRM se constituía en el Partido del Presidente y de apoyo irrestricto del régimen presidencialista, asimismo fortaleció al Estado mexicano como un régimen unipartidista.

En términos estrictos, se puede decir que con la transformación que le imprime Cárdenas al partido, le da una nueva base de legitimación al poder presidencial. Los elementos políticos que se incorporan y consolidan, permitieron una amplia subordinación de parte de las organizaciones populares creadas a la política gubernamental fijada por el Ejecutivo. Con el nuevo tejido corporativo y la red de estructuras de mediación, que a la vez se confunde con el aparato burocrático, el presidente logró hacer uso de una diversidad de medios para afianzarse como el “jefe real del Partido”. De este modo, el apoyo de todas las organizaciones⁷⁹ que constituían el PRM, le daban al régimen presidencial una solidez insospechada. Se instituye de este modo las corporaciones como órganos del partido. El corporativismo, en este sentido, tiene una función política y opera como un mecanismo de control de las masas, aunque ha existido cierto relativismo al respecto, ya que pensando en la mayoría de un sector, como la ha sido la CTM, se pone por encima de propio partido, viéndose éste limitado a realizar funciones de coordinación de la actividad de las organizaciones. El peso político que alcanzaron las organizaciones se vincula directamente con las decisiones presidenciales con relación a la ocupación de

⁷⁸ Córdova, Arnaldo. *La política de masas y el futuro de la izquierda en México*, pp. 17-19

⁷⁹ “Dentro de cada sector, y de manera igualmente aislada y desvinculada, los verdaderos *sujetos políticos* venían a serlo las organizaciones de masas constitutivas del partido. En el sector obrero, en aquel tiempo: la Confederación de Trabajadores de México (CTM), la Confederación Regional Obrero Mexicana (CROM), la Confederación General de Trabajadores (CGT), el Sindicato Industrial de Trabajadores Mineros, Metalúrgicos y similares de la República Mexicana (SITMMSRM) y el Sindicato Mexicano de Electricistas (SME), siendo la CTM la agrupación que reunía a la mayoría aplastante de los trabajadores organizados y la que, en realidad, decidía la política del sector. En el sector campesino: las Ligas de Comunidades Agrarias de los diferentes estados y regiones del país y la Confederación Campesina Mexicana (CCM), que pronto se convertirían en la Confederación Nacional Campesina (CNC). En el sector popular: las organizaciones sindicales de maestros y burócratas y las uniones de trabajadores independientes, cooperativistas, artesanos, estudiantes, profesionales, comerciantes en pequeño, pequeños productores y pequeños propietarios, que luego, en su mayoría, integrarían lo que se denominó Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP). Las cláusulas segunda y tercera del *Pacto Constitutivo* disponían que las distintas organizaciones se regirían por sus respectivos estatutos y conservarían su autonomía y la dirección y disciplina de sus afiliados en todo aquello que se relacionara con el desarrollo de su acción social corporativa, y con la realización de sus finalidades específicas”, *Ibid*: pp. 21-22

cargos públicos, incluso la presidencia, de tal suerte que debían ser consultadas sobre los candidatos y obtener su consentimiento.

Definitivamente sí hablamos de un reparto interno del poder, que de manera velada se juega en el seno de las organizaciones y en acuerdo político con el Presidente de la República, de tal modo que la proclamación de los candidatos es sólo la sanción pública de los resultados y acuerdos que al interior llevaron a la lucha por la asignación de puestos. El candidato, pues, aparece ante la opinión pública legitimado desde el seno de las organizaciones que sostienen al partido, el juego político así entendido, ya cuenta con la garantía del respaldo y adhesión que las corporaciones le otorgan.

Concluido el gobierno de Lázaro Cárdenas se modifica de forma determinante la posición del régimen para entrar a otra fase, si bien con el michoacano se llegó a la consolidación de las reivindicaciones populares impregnadas de un amplio sentido nacionalista que la revolución heredó, caracterizado por la idea de impulsar la industrialización del país mediante una mayor participación estatal basado en las demandas obreras y campesinas, sectores que quedaron incorporados y representados por el partido oficial como mecanismo de control y adhesión al régimen cardenista. En su momento, se retomaría a partir de Ávila Camacho exclusivamente como eso, una forma de control, adhesión y sometimiento estricto a las nuevas formas de actuación del régimen. El proceso se detuvo y se invirtió en favor de las políticas gubernamentales y a los dictámenes de las políticas económicas internas y externas. El movimiento obrero, si bien aún se mantenía beligerante y su forma de expresión, proseguía vía el derecho de huelga y la movilización política, éstas de una u otra forma serían acalladas, controladas o nulificadas por cualquier medio en pos de darle prioridad a los intereses económicos del capital nacional y extranjeros en una posición completamente ajena al reclamo obrero por parte de los gobiernos subsecuentes al cardenismo. Con esto no se trata de decir que el Estado bajo el gobierno de Cárdenas no tuviera un interés de clase ligado al capital, al contrario lo tenía muy en cuenta como una base de desarrollo y de industrialización muy importante.

A partir de 1940 la tendencia sería otra. La estrategia para el desarrollo propuesta pretendía controlar de manera definitiva y con mano firme la actividad de los sindicatos y fomentar el apoyo al capital. "La nueva estrategia de desarrollo descansará en los tres

sectores más dinámicos de la economía: el sector estatal, que va a ser un agente muy importante para el desarrollo capitalista; el sector que representa el capital transnacional que, aunque abatido durante el sexenio cardenista, retomará posteriormente un papel importante, sobre todo en las nuevas áreas abiertas por el capitalismo poscardenista, y el sector propiamente de la burguesía mexicana, que se incorpora a la dinámica del nuevo desarrollo económico del país.”⁸⁰

Los años cuarenta marcan en la historia de México la etapa por la búsqueda continua de nuevos patrones de desarrollo de acuerdo con la perspectiva internacional, determinadas por la Segunda Guerra Mundial principalmente y en relación con los Estados Unidos, como modelo persistente para ser asimilado por los gobiernos posteriores a Cárdenas centrados en una política desarrollista e industrializadora, así como promotores de la participación de capitales externos vía endeudamiento con el fin de lograr la incorporación al desarrollo económico progresivo, a su vez el trabajo político con las masas da un giro.

De manera simultánea a la evolución del presidencialismo como forma de gobierno, se integró un particular sistema de partidos. Después de la revolución se conformaron diversos partidos de carácter regional, liderados por militares que se abocaron a las contiendas electorales locales y federales. Como se ha mencionado, el PNR fue el primer partido con cobertura nacional, creado como un gran frente de partidos regionales y proporcionó la oportunidad que los conflictos políticos de la “familia revolucionaria” se resolvieran a su interior. La modificación de sus estatutos en 1933 y con ello su transformación en PRM, en el periodo cardenista, marcaron su consolidación como partido gubernamental.

El PRM y su estructura sectorial, que acogió a amplios sectores de la población, cumplió su ciclo de integración fundamental al final del periodo presidencial de Manuel Ávila Camacho y dio paso, en febrero de 1946, al Partido Revolucionario Institucional (PRI).⁸¹ Se puede decir que este año es el fundamental en el proceso de conformación del

⁸⁰ Véase López Villafañe, Víctor. *La formación del sistema político mexicano, Siglo XXI*, México, 1992.

⁸¹ “La estructuración que había dado Cárdenas al sistema político se mantuvo casi intacta en este periodo, salvo ligeras modificaciones. Uno de los cambios más importantes tuvo lugar inmediatamente después de que el general Manuel Ávila Camacho asumió el poder: la disolución del sector militar, que junto con el campesino, el obrero y el popular formaba el Partido de la Revolución Mexicana...A los miembros del ejército que desearan continuar participando en las actividades del partido se les señaló que

sistema de partidos en México. Cabe recordar que el Partido Acción Nacional —fundado en 1939— se constituía como el principal partido de oposición, al lograr por primera vez cuatro diputaciones. A la par, Vicente Lombardo Toledano integró el Partido Popular, más tarde Partido Popular Socialista (PPS) de esta forma se dieron importantes pasos para la integración de un sistema de partidos en el que se conjugaron un partido hegemónico, con amplia fuerza electoral y pequeños partidos opositores con tácitas diferencias ideológicas.

El incipiente sistema electoral dejaba en manos de las autoridades locales la organización y operación de los procedimientos electorales. Con la ley electoral posrevolucionaria, vigente de 1918 a 1946, se estableció un sistema de organización de las elecciones que fijaba requisitos mínimos para el reconocimiento legal de los partidos y en este entendido le otorgaba ciertas oportunidades a quienes se desligaban de la familia revolucionaria y se presentaban en las elecciones como candidatos independientes. Sin embargo, una de las prerrogativas del presidencialismo mexicano, la intervención del presidente en funciones en la designación de su sucesor, estaba ampliamente garantizada por la dominación del partido hegemónico, pero no por el carácter de las reglas de funcionamiento del sistema electoral.

Concluida la institucionalización del partido hegemónico y del presidencialismo, se tomaron en cuenta aspectos vinculados directamente con los procesos electorales. La legislación electoral se renovó y se establecieron organismos y procedimientos antes no contemplados. De entrada, se exigieron requisitos reales para el registro legal de los partidos políticos; se creó la Comisión Federal de Vigilancia Electoral y se centralizaron en

podrían hacerlo, pero no como parte de una corporación, sino como individuos y dentro del sector popular... en el decreto aparecido en el *Diario Oficial* del 4 de diciembre de 1945. El presidente señaló que la participación directa del ejército en la actividad de los partidos 'pone en peligro la necesaria cohesión de los militares'; por tanto éstos debían permanecer ajenos a ella. A partir de entonces, el poder político del ejército disminuyó notablemente (aunque sin llegar a desaparecer) a favor del poder ejecutivo y del partido oficial.

Una segunda modificación sustantiva en el partido en el poder tuvo lugar en 1946 cuando el PRM dejó de existir para convertirse en el PRI. En este cambio el partido no modificó mucho su estructura básica, pero si abandonó definitivamente la meta que se había propuesto en 1938: la creación de una democracia de los trabajadores. Siguiendo las instrucciones de Alemán, se hizo definitivamente de lado la retórica de la lucha de clases para sustituirla por una en que el tema dominante fue el de colaboración entre las mismas. Esta colaboración se presentó no como un fin, sino como un medio para conseguir un crecimiento económico acelerado dentro de un marco capitalista, un capitalismo mixto que, se dijo, terminaría por beneficiar a todas las clases..." Meyer, Lorenzo. "La encrucijada". *Historia general de México*. Tomo 2 3ª. ed; COLMEX, México, 1981, pp. 1301-1302

instancias federales autorizadas, anteriormente diseminadas entre las autoridades locales, que daría otra dimensión a los procesos políticos y electorales en el país. No sin olvidar que lo que permitió la estabilidad fue la forma de gobierno, de manera precisa, el presidencialismo mexicano y sus mecanismos de adhesión y legitimación.

Como lo señala Lorenzo Meyer, finalmente:

el PRI es un partido que no surgió para disputar el poder con sus adversarios políticos en las urnas, sino para contemplar la estructura institucional del nuevo régimen, abriendo un campo en que la élite gobernante pudiera llevar a cabo sus negociaciones internas, distribuirse los cargos públicos, reclutar,..., a los nuevos miembros, socializarlos, poner en contacto, durante las campañas, a los futuros gobernantes con sus gobernados y llevar a cabo las movilizaciones parciales que de tarde en tarde requiere el sistema. Por eso entre una elección y otra —salvo las movilizaciones coyunturales demandadas por la cúpula gubernamental— el partido oficial casi desaparece; el ritmo de su actividad lo determina casi exclusivamente el presidente y el calendario electoral y no los intereses y demandas de las bases.⁸²

Se puede decir que de manera real la legitimidad revolucionaria no ha estado ligada directamente a las elecciones, ya que, como se ha explicado, el partido surgido en 1929, y sus adecuaciones posteriores, surge para dar orden y cauce a los procesos de asignación de los puestos públicos dentro de lo que se dio en llamar la “familia revolucionaria”, no para una confrontación en las urnas con los adversarios prácticamente inexistentes. Es necesario tener claro que no era de las urnas de donde emanaba el auténtico poder político, surgía de los sindicatos, de los campesinos organizados, la burocracia, las paraestatales, el ejército, la policía y en acuerdos políticos de los empresarios.⁸³ El partido hegemónico, ocupado por el PRN, PRM y PRI, más que ser un

⁸² Meyer, Lorenzo. *La segunda muerte de la Revolución Mexicana*, p. 68

⁸³ “La contrapartida de las organizaciones populares oficiales la formaron aquellos que agruparon a los sectores propietarios de los medios de producción. Algunas de estas organizaciones se encontraron... instaladas dentro del partido dominante; concretamente dentro de la CNOP. Allí se hallaba junto a burócratas y trabajadores del sector terciario, tanto del pequeño comerciante como el pequeño industrial, que dentro del sistema productivo tenían un peso relativo secundario... Los sectores empresariales más fuertes, tanto en la industria como en el comercio y la banca, permanecieron fuera del partido. Hasta 1940 sus organizaciones carecieron de fuerza frente al Estado. Pero la propia dinámica del desarrollo fue modificando rápidamente esta situación y la posición de los empresarios se fortaleció ininterrumpidamente desde 1940 debido a la concentración de recursos que les permitió el sistema político... El presidente contó con una amplia gama de instrumentos de control, como fueron el sector paraestatal y su capacidad de formular e imponer las políticas crediticias y fiscales que constituyeron parte de las reglas centrales del proceso económico. Pero para imponer sus decisiones

auténtico partido político se ha entendido, de acuerdo con el historiador Lorenzo Meyer, como una organización *cuasi* gubernamental, apéndice del gobierno y garante de sus designios.

Por lo que corresponde al aspecto económico, industrialización y crecimiento, La expansión del aparato gubernamental se dio en sus inicios durante el régimen de Lázaro Cárdenas, de 1934 a 1940, se formula el primer Plan Sexenal que expuso los principales parámetros de la intervención estatal en la vida nacional, "franca y decididamente se declara que en el concepto mexicano revolucionario, el Estado es un agente activo de gestión y ordenación de los fenómenos vitales del país; no un mero custodio de la integridad nacional, de la paz y el orden público".⁸⁴

Con el fin de poner en práctica los programas constitucionales se requería de instituciones capaces de llevarlos a cabo, de tal forma que el Estado respondiera con acciones a través de su administración pública. La capacidad económica del Estado buscaba orientarse hacia el progreso nacional aún poniendo en riesgo su propia descapitalización y cayendo en la necesidad de atraer fuentes indirectas de financiamiento mediante el endeudamiento externo.

En el transcurso de la década de los años treinta se consolida el sector financiero estatal y una vez terminados las repercusiones de la gran depresión de 1929, el Estado establece los fundamentos para desligarse de un modelo de crecimiento sustentado en la economía agrícola, conformándose un sistema político apoyado por los sectores populares, medios y el incipiente grupo empresarial. El Estado fomenta la distribución del gasto público hacia el sector económico y social, reforzando el sistema financiero con instituciones de crédito agrícola industrial y de servicios públicos. Se crea entonces el Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas, la Comisión Federal de Electricidad y la Comisión de Fomento Minero.

De 1938 a 1940, el Estado amplía su actividad empresarial diversificando y controlando la capitalización del sector público expropiando las empresas petroleras

económicas tuvo que negociar y tomar en cuenta, como no lo había hecho en el pasado inmediato, el punto de vista de los representantes del sector privado organizado." Meyer, Lorenzo. "La encrucijada", *op. cit.*; pp. 1307-1308

⁸⁴ Tamayo, Jorge. "Las entidades paraestatales en México, origen, evolución y perspectivas", INAP, *RAP*, No. 82, México, enero-junio 1992, p. 108

extranjeras con lo que nace Petróleos Mexicanos, cuya función esencial es la de conservar para el Estado el derecho exclusivo de explotar, distribuir y comercializar los hidrocarburos que se encuentran en el subsuelo y litorales nacionales; por otra parte, surge a la vida pública Ferrocarriles Nacionales de México.

El proceso de intervención estatal continuó durante y después de la Segunda Guerra Mundial, la cual reforzó y aceleró la creación de nuevas empresas estatales y las bases del desarrollo industrial mediante la sustitución de las importaciones. En esta etapa se promueve la creación de entidades de la industria pesada como las empresas siderúrgicas Altos Hornos de México y de fertilizantes para apoyar el campo como Guanos y Fertilizantes Nacionales.

Al mismo tiempo que el Estado intensificaba su presencia en diversas ramas de la actividad industrial, el sector paraestatal continuó su ampliación al dirigir su acción a la rama comercial. Dentro de los objetivos marcados al intervenir en este sector destacó la regulación y el control de los abastos, no con el fin de poner freno a la actividad comercial privada sino para complementarla y garantizar los márgenes de confiabilidad y evitar algún tipo de escasez de los productos básicos y disminuir su repercusión en el sector social.

En los años treinta y cuarenta se dio un acelerado proceso de desarrollo que demandaba nuevos proyectos y la expansión de los existentes, con lo que las acciones estatales se orientaron hacia los siguientes aspectos: mejorar la integración productiva; sustituir importaciones y cubrir los vacíos en actividades indispensables para la continuidad del crecimiento económico e industrial.⁸⁵

El papel del Estado en esos años destacó por su carácter benefactor y participativo en todas las ramas de la economía. Al respecto, José Fernández Santillán comenta:

... aunque en esencia la formación del gran aparato productivo debería ser considerada propiamente después de 1935, la expansión gubernamental tendría que llevarse a cabo, debido a que los acontecimientos exigían de instituciones capaces de poner en práctica los programas definidos en la Constitución, que demandaban no sólo mejoras en el orden político, sino sobre todo

⁸⁵ Islas Héctor. "La empresa pública: ni oveja negra ni hada madrina", *Revista Comercio Exterior*, Bancomext, México, mayo de 1985, p. 446.

hechos concretos en los cuales el Estado tendría que responder con sus acciones, es decir, con la administración pública.⁸⁶

El Estado se identificaba entonces por su carácter populista y paternalista que lo obligó a la formación de instituciones que incrementaron la burocratización de los grupos sociales, reforzando así el control sobre las mismas y donde a pesar del aumento de empresas y organismo privados, el Estado no disminuyó su función rectora. El desarrollo del capitalismo en nuestro país se caracterizó por la vinculación que tenía el capital nacional con el extranjero en diversas empresas.

Es de destacar que la fortaleza y solidez del Estado mexicano se cimentó en dos bases, como se ha venido exponiendo: la vinculación con las masas sociales y la organización del sector burocrático en las llamadas "instituciones revolucionarias", de tal forma que la administración pública, como acción organizativa del Estado, se impuso como la mayor de las fuerzas representativas y alineadas en torno al poder estatal.

El conjunto de las entidades públicas tuvo como objeto que la industria se convirtiera en el eje principal de la acumulación, para lo cual se requería de recursos financieros invertibles y baratos, función que cumplieron las instituciones financieras del Estado al postularse éste como el factor principal del desarrollo económico conformado por un aparato estatal amplio, que logró el despunte del capitalismo mexicano en su momento, específicamente durante el gobierno de Miguel Alemán.

La década que abarca de 1950 a 1960 inició la producción estatal de bienes de capital con la creación de la Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril (CONCARRIL); Diesel Nacional (DINA); Siderúrgica Nacional (SIDENA); Tubos de Acero de México; el Consorcio Benito Juárez Peña Colorada; Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA); la CONASUPO y sus filiales y el Sistema de Transporte Colectivo, entre otras.

Aunado a lo anterior se crearon algunos fideicomisos como el Fideicomiso Instituido en Relación a la Agricultura (FIRA) del Banco de México, FOGAIN y FONATUR.

⁸⁶ Fernández Santillán, José. *Política y administración pública en México*. UAM-Azcapotzalco, México, 1989, p.48

Además se completó la mexicanización de la inversión en minería, se extendió y reorientó el sistema bancario público y se crearon un número significativo de centros e institutos para promover la salud, la asistencia y la investigación científica.

Para 1960 los órganos estatales y paraestatales sumaban poco más de 3,000 y carecían de una organización administrativa homogénea, lejos de ello sufrían de las más diversas formas de dirección, métodos y sistemas, lo que repercutió en una falta de control central sobre ellos. La acción gubernamental en la economía no fue una tarea coordinada y planificada, sino que se dejó a la coyuntura y a la eventual creación de un mayor número de empresas públicas, lo que provocó dispersión y falta de unidad, ya que no existía una previsión para atender la problemática en este sentido. Aunado a ello, la fuerza presidencial se empezaba a mermar por la fortaleza del cuerpo burocrático.

A la pérdida del control sobre los organismos estatales se hizo necesaria la "tecnocratización" del Estado mexicano, o bien, la presencia de cuadros profesionales tecnócratas capacitados que sirvieron para contrarrestar las fuerzas burocráticas disgregadas.

... la tecnocratización es un fenómeno global de la administración pública mexicana que llegó rápidamente a los más altos niveles...el técnico penetra la estructura administrativa y opera sistemáticamente y habitualmente en ella; se presenta como agente de 'cambio' efectivo tratando de racionalizar la acción gubernamental...⁸⁷

A lo largo de la década de los sesenta y setenta comenzaron a manifestarse los síntomas de la problemática que afectaría al país, como la pérdida del dinamismo y cierto rezago en algunas ramas básicas como los hidrocarburos, petroquímica, transporte y agricultura, principalmente. Al agotamiento del modelo de sustitución de importaciones el Estado se dio a la tarea de impulsar la producción de bienes de capital, el desarrollo científico y tecnológico, la formación de recursos humanos calificados y la modernización de la planta productiva. El país alcanzaba otras dimensiones y la situación económica se tornaba más compleja debido a que el acelerado crecimiento económico y urbano generaban necesidades que requerían ser atendidas de forma prioritaria.

⁸⁷ *Ibid*, p. 106-107

En esos años destaca la nacionalización de la industria eléctrica y la creación de la Siderúrgica Lázaro Cárdenas las Truchas. Se funda la Conasupo, "... entidad que reúne y profundiza dos propósitos gubernamentales de ordenación del sistema de comercialización de básicos, así es como se inicia la participación industrial de estos bienes, junto con su distribución".⁸⁸

La expansión no planeada del sector paraestatal se hizo patente al absorber el Estado aquellas empresas privadas en quiebra, con el fin de rescatar la operación de la planta productiva y del empleo de aquí que el Estado se haga presente en actividades tales como la producción de henequén, azúcar, envasadora de pescados y mariscos, tabaco, textiles, etc.

La administración de Luis Echeverría se caracterizó por la creación de entidades descentralizadas del gobierno federal que, en su mayoría, se encargaron de atender las necesidades sociales en un sentido "populista".

Fue durante la administración Lópezportillista donde se notó la mayor crisis y el rezago en apoyo al campo y al sector agrario, perdiendo gran parte de su capacidad productora ya que el desarrollo industrial arrolló a este sector; también se mantuvo el crecimiento de un gran número de organismos descentralizados haciendo patente el carácter rector del Estado, sin embargo se empezaban a presentar síntomas de debilidad en la maquinaria estatal.

En esta administración se pretendió dar un sentido renovador con la puesta en marcha de la reforma administrativa, que en sí pretendía contar con instituciones menos costosas y más eficientes para lo que se requirió de la reorganización de la administración pública. La inversión pública se orientó a la extracción y exportación masiva del petróleo, el cual se convirtió en el principal factor de recuperación del crecimiento económico, limitando otros campos de desarrollo.

Hasta ese momento, la intervención del Estado a través de la empresa pública trató de darle una dirección a la evolución económica sobre la base de ciertas prioridades y de acuerdo a las necesidades de desarrollo; sin embargo, su crecimiento desmedido minó el

⁸⁸ Tamayo, Jorge, *op. cit.*; p. 109

propio desarrollo y empezó a ahogar al Estado y al propio ejecutivo en un marasmo de instituciones agigantadas, sin objetivos reales de existencia y mal canalizados.

Se puede decir que el papel que asumió el Estado mexicano fue interventor, benefactor y paternalista, cuyo objeto se centró en recuperar la economía y lograr la industrialización tratando de proporcionar los satisfactores que requería la población. Sin embargo esta intervención lo llevó por una parte al conflicto con el sector empresarial y, por otra, al engrosamiento sin control de su aparato administrativo, de tal forma que se hicieron necesarios cambios profundos para llevarlo a su equilibrio dentro de la regulación económica.

En el momento que Miguel de la Madrid Hurtado asume la Presidencia de la República, la situación que enfrentaba el país era francamente deplorable dado que las condiciones de bienestar de la población sufrían una continua decaída y con pocas expectativas de recuperación.

1982 marca el inicio dramático de la crisis más intensa que se ha manifestado en las dos últimas décadas; el gobierno presidido por José López Portillo no logró contrarrestar sus efectos y a partir de junio de este año la producción nacional comenzó su caída, "...se produjo el desplome de la actividad económica 0.5% abajo del nivel del año anterior, acompañado de una inflación del 98.8% jamás vista ni imaginada, un fenómeno de desempleo acelerado, una fuga de capitales y atesoramiento especulativo de divisas incontenible y un déficit presupuestal enorme."⁸⁹

De las últimas acciones tomadas por López Portillo, ya casi al término de su gestión, fueron drásticas y de gran trascendencia política como la estatización del sistema bancario nacional, impuso el control generalizado de cambios, aumento los rendimientos de pequeños y medianos ahorradores y denunció a los "saqueadores del país".

Las medidas trajeron reacciones diversas, sobre todo del sector empresarial; se veía que el país quedaba en la ruina, con nula independencia económica efecto del endeudamiento, un futuro incierto y el grave rezago que en materia de bienestar social era enorme y que la crisis continuaba incrementándola.

⁸⁹ Rey Romay, Benito. *México 1987: el país que perdimos*, Siglo XXI-UNAM, México, 1987, p. 44

Con este marco, Miguel de la Madrid recibe en diciembre de 1982 un país resquebrajado y ante ello se ve en la imperiosa necesidad del cambio, de plantear otro tipo de gobierno, de un régimen que rescatara, o por lo menos lo intentara, sacar al país de la situación por la que atravesaba. Tarea que no iba a ser fácil, se requería de profundas transformaciones estructurales con el objeto de formar una sociedad más "igualitaria, moral y nacionalista" de acuerdo con los propios objetivos marcados por el Ejecutivo en su plan de gobierno.

El problema más agudo se encontraba en la terrible tensión y probable rompimiento del pacto social, donde la crisis económica podría desencadenar el descontento generalizado y la rebelión de la población; así como de los grupos de poder, empresarios, sindicatos, partidos políticos, principalmente de oposición, dejando al gobierno en un verdadero dilema para restablecer el orden.

Si bien el nuevo gobierno asumía que el país se encontraba en la crisis plena motivada en parte por la situación externa, caracterizada por la elevación de las tasas de interés para el pago de la deuda, contracción de la economía mundial y de los mercados financieros, protección comercial, baja de los precios y del consumo internacional del petróleo e inestabilidad en el mercado de materias primas; no se podían negar los problemas internos como la insuficiencia en la producción de alimentos básicos y de otras materias primas agropecuarias, desintegración continua de la producción industrial, deficiencias de calidad e insuficiencia tecnológica de la producción, lo que impedía la exportación de artículos diversos y el abandono administrativo del enorme aparato estatal que para entonces ascendía a 1,115 empresas en las que el Estado mantenía su participación. Todos estos factores se acumularon generando un crecimiento desproporcionado del gasto del gobierno federal, dilapidando divisas y presupuesto.

Así se llega a un momento coyuntural en el proceso histórico del Estado mexicano y no se habla de una coyuntura pasajera que se pudiera disolver con medidas superficiales o tomadas al vapor aparentando un control de la situación, se trataba de una verdadera crisis estructural en la propia concepción del Estado Mexicano, de su orientación como Estado benefactor o de bienestar alimentado desde los años treinta.

En este sentido se tiene registrado que "durante el periodo de 1982-1988, el salario mínimo tuvo una pérdida real —con respecto a 1976— del 63%. La participación de los salarios en el PIB descendió de 40.3% en 1976 a 25.9% en 1987. El gasto en desarrollo

social pasó del 6.9% en 1978 al 5.6% en 1988 con relación al PIB. Y,..., el gasto en salud tuvo una disminución de aproximadamente el 30% durante el periodo 1982-1986."⁹⁰

Era evidente que durante el sexenio de Miguel de la Madrid no sería posible llegar a una recuperación real. El deterioro de los salarios limitaba a la población a consumir sólo los bienes de subsistencia y esto traía consigo la disminución de la demanda de bienes de uso perecedero y hasta cierto punto "superfluo". A su vez, la disminución de la producción, mayor desempleo y aumento de la pobreza, acompañada de problemas nutricionales en la población infantil, madres en etapa de gestión y ancianos.

De esta forma, la crisis a resolver no era solamente económica, sino que llevaba un profundo sentido social y político por analizar y resolver, partiendo de la propia orientación del Estado y su compromiso con la sociedad mexicana, así como su intervención en los aspectos económicos de la misma.

El problema central no era únicamente la recuperación económica y que el país fuera productivo, sino hacia dónde, cómo, con qué y para qué se pretendía restablecer el crecimiento. Era necesario reactivar la economía, pero más aún se requería rescatar a la población con el objeto de mejorar sus condiciones de vida y evitar el colapso, ya que la sociedad por su parte asimilaba que la capacidad del gobierno para dar solución a sus demandas había sido rebasado ante la realidad.

Los resultados acumulados de una política de simulación y la incapacidad para continuarla fue lo que durante el sexenio del Presidente Miguel de la Madrid vivió trágicamente la población, saliendo por soluciones simples, eliminando y reduciendo subsidios al consumo y a los costos, recortes al gasto público, desencadenando el desempleo, encarecimiento de productos y servicios públicos, aumentos salariales abajo del costo real de vida y otras medidas que no lograban el despunte necesario.

En sí el proyecto de nación propuesto por los "ideales revolucionarios" no se había cumplido, se cuestionaba entonces el proyecto histórico mexicano como nación ante la insatisfacción de las necesidades más elementales, por lo que la reorientación de los objetivos del Estado se hacían indispensables para llevar a cabo lo que se denominaría la modernización de las acciones del gobierno.

⁹⁰ Garavito, Rosa Albina y Bolívar, Augusto (Coordinadores). *México en la década de los ochenta. La modernización en cifras; El Cotidiano*, UAM, México, 1990, p. 297

El Estado comenzó entonces su repliegue de la actividad económica y esta política continuaría durante el administración de Carlos Salinas de Gortari, quien junto con su predecesor, trastocaron los parámetros de la visión política por los de la económica, mutación que daría un sentido economicista, antes que político, al grueso de los problemas nacionales y a la postre cobraría severas consecuencias.

CAPÍTULO 3

RUPTURA DEL PACTO CONSTITUCIONAL. DECADENCIA DE LAS BASES DE LEGITIMIDAD

La llegada de Carlos Salinas de Gortari a la presidencia de la República marcó un importante suceso en la política nacional. Tras ser cuestionado su triunfo, la legitimidad que pudo tener se vio severamente atacada y puesta en duda, de tal forma que en sí puso en entredicho su capacidad para el ejercicio del poder político: el consenso. En sentido estricto no se le otorgaba la voluntad de la ciudadanía en su mayoría para ejercerlo, a pesar de que los comicios respondieron a formas legales de elección popular. El resultado, de acuerdo con estudios y encuestas, no respondía a las expectativas de elección ciudadana, tal parecía que se trataba de un juego velado del grupo gobernante que se redujo a lo que en su momento se le llamó “la caída del sistema” o más claramente “fraude electoral”.

Carlos Salinas de Gortari recibe la presidencia de México adquiriendo como responsabilidad básica estabilizar al país y tomar la ruta hacia el cambio estructural pleno, para lo cual adopta el concepto de *modernización* como estrategia de desarrollo, dando continuidad a la política económica de su antecesor, principalmente en la necesidad de reducir el gasto gubernamental al máximo, destacando para ello la desincorporación de diversas empresas públicas aún en poder del Estado. Con esta expectativa arribó Salinas al poder, por una parte para continuar con la política del régimen de su antecesor, Miguel de la Madrid, y por otra adquirir la nula legitimidad con la que asumía el cargo. Podemos decir que Carlos Salinas construyó su legitimidad una vez que ocupó la presidencia, construcción que se ejecutó a lo largo de los dos primeros años de gobierno hasta consolidarse como la figura autoritaria característica del presidencialismo mexicano con todos sus atributos.

3.1. EL PRESIDENCIALISMO DE CARLOS SALINAS DE GORTARI: EL PODER ILEGÍTIMO EN BÚSQUEDA DE LEGITIMACIÓN

La figura de Carlos Salinas se distingue por dos aspectos. En primer lugar asume un poder político que por consenso es ilegítimo, pero que bajo instancias de legalidad, que le otorga el sistema, lo legitiman y la segunda, que construye su legitimidad vía el ejercicio del poder presidencial, ambas cuestiones las trataremos a continuación.

Si partimos de nuestra base inicial que es la legitimidad, debemos recordar que ésta, como tal, identifica, acepta, cree y reconoce al poder político del gobernante en su calidad de autoridad irrestricta, aceptada por consenso; esto, como ya lo hemos mencionado, con base en los elementos constitucionales da por hecho la existencia de un poder legal y legítimo. Sin embargo, el caso de Carlos Salinas de Gortari como figura de autoridad reconocida no es tal de inicio. El elemento detonante que pone en entredicho su figura se da entre la población, entre las voces de los ciudadanos que de una u otra forma denuncian las carencias económicas principalmente a las que en ese momento, 1988, la población se sometía, como signo característico de un fin de sexenio como se ha dado en presentar en los últimos treinta años.

Las elecciones de 1988 se caracterizaron específicamente por lo siguiente:

1. Un reacomodo de fuerzas políticas de tres tipos :
 - a) Disidentes del PRI;
 - b) Partidos que anteriormente se habían evidenciado en favor del PRI y del gobierno y que habían disfrutado de los favores de este partido, incluso para ubicar diputados federales como el caso del PARM; del PPS y del PFCRN (antes PST).
 - c) Fuerzas políticas anti-priístas, anti los partidos mencionados y muchas de ellas anticapitalistas y prosocialistas, entre estos últimos el PMS.
2. Una enorme sombra de duda sobre el proceso electoral y su culminación en el cómputo y la calificación de las elecciones en los términos de transparencia, legalidad y resultados.
3. Una insólita votación en favor del PPS, PARM y PFCRN, incluso la elección de diputados de mayoría relativa, que no tiene comparación en su votación histórica (la obtenida por estos partidos desde su fundación) pero no así para el

PMS; que también se sumó a la candidatura presidencial del FDN. ¹

El desaliento social hacia las instancias de gobierno que antes del arribo de Salinas precedía Miguel de la Madrid, marcaban en la población el deseo de un cambio más enérgico y decisivo. En estos términos, la sucesión presidencial que estaba próxima en gran parte sería, por decirlo de algún modo, de alto riesgo para el Partido Revolucionario Institucional (PRI), dadas las circunstancias de quebranto interno que se avizoraron en sus filas y que finalmente, en su momento, dieron origen al Frente Democrático Nacional FDN (integrado por la coalición del Partido Mexicano Socialista, PMS, el Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional FCRN y el Partido Popular Socialista, PPS) encabezado por los expriistas Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano y Porfirio Muñoz Ledo, que conformaron el Partido de la Revolución Democrática (PRD). Indiscutiblemente, la escisión dentro del PRI, más que marcar una común diferencia de ideas es uno de los elementos que denotan la crisis del sistema político mexicano como parte del mismo, lo llevaban a la ruptura de la población con un partido carente de propuesta política y social.

El PRI y un partido naciente que por antonomasia se identificaba claramente como un oponente al sistema, salía de las filas de un partido al que la población además del resentimiento histórico, no contaba más con la capacidad para ser creíble y carente de consenso. Con estos elementos "... la fallida elección de 88 se constituyó en un hecho definitivo para el futuro presidente. Salinas que había mediado con las llamadas tradiciones y sabiduría del sistema, se enfrentó con la responsabilidad de gobernar a un agitado país, por lo que recibió de entrada la peor de las imputaciones posibles para un gobernante: la ilegitimidad". ²

En este sentido es importante señalar que en las elecciones federales de 1988 a pesar de que el PRI conservó la presidencia, logró la mayoría del Senado con 60 de 64 escaños y conservó un amplio dominio en la Cámara de Diputados obteniendo 260 de 500 curules. Fueron los resultados más dramáticos de su historia como lo expone Juan Molinar Horcasitas, "... significaron una caída de 15 puntos porcentuales respecto al último comicio federal y de 20 puntos respecto a la anterior elección presidencial; en

¹ Rodríguez Araujo, Octavio. "Elecciones en México" (1988-1991)" *Estudios Político*, Tercera Época, No. 8, FCPy S-UNAM; México, octubre-diciembre, 1991, p. 109.

² Reyes Heróles, Federico. "De la debilidad al liderazgo", *1982-1991 El presidencialismo mexicano, en Este País, Tendencias y opiniones*, No. 6. México, septiembre, 1991, p. 6

términos absolutos la pérdida de votos fue casi de dos millones con respecto a 1985 y de casi 5 con respecto a 1982. A pesar de que la publicidad oficial de los resultados se centró en la afirmación de que Salinas de Gortari había obtenido el 50.74% oficialmente, aunque se habla de que en realidad obtuvo poco menos de 49%.”³ De acuerdo con el siguiente cuadro:

VOTACIONES OFICIALES COMPUTADAS Y PUBLICITADAS⁴

ELECCIONES PRESIDENCIALES 1988				
	Datos publicados por la CFE *		Datos computados por la CFE *	
Carlos Salinas	9 687 926	50.74	9 687 926	48.7
Cuauhtémoc Cárdenas	5 929 585	31.06	5 929 585	29.9
Manuel Clouthier	3 208 584	16.81	3 208 584	16.2
Gumersindo Magaña	190 891	1.00	190 891	0.9
Rosario Ibarra	74 857	0.39	74 857	0.3
Anulados	----	----	695 042	3.4
No registrados	----	----	14 333	0.6
Total	19 091 843	100.00	19 801 218	100.1

Fuente: *Proceso Electoral Federal*. Comisión Federal Electoral, Secretaría Técnica, 1987, pp.118 y 119.

*Se trata de los datos que coinciden con el cómputo final del Colegio Electoral. Los datos preliminares de la CFE, difieren ligeramente con los del Colegio Electoral. Aquí se usan los últimos datos oficiales proporcionados por la CFE.

La diferencia que se marca entre las cifras publicitadas y las computadas por la Comisión Federal Electoral señalan la omisión del cómputo de poco más de 700,000 votos registrados de manera oficial. Se refiere a los 695,042 votos que según el cómputo

³ Molinar Horcasitas, Juan. *El tiempo de la legitimidad*, Cal y arena, México, 1991, p. 218

⁴ *Ibid*; p. 219

oficial de la CFE fueron anulados y 14,333 que se computaron a favor de los candidatos no registrados.

Se apreció, además de la inconformidad ciudadana hacia el gobierno en cuestión y en particular hacia el partido oficial y su candidato, cómo se desdibujaba por sí mismo el sistema de partido hegemónico, firme desde 1929 con la creación del PNR. “El problema más grave que resiente el sistema electoral tras la elección de 1988 reside ahí: los niveles de competencia electoral en gran cantidad de distritos son inconsistentes con las normas y prácticas que regulan la competencia a nivel general. El sistema opera con base en la mecánica de conjunto de un sistema de partido hegemónico y entra en contradicción con las condiciones reales imperantes en varios de sus segmentos”.⁵

Indiscutiblemente, las elecciones de 1988 marcaron por sí mismas la necesidad de una transformación en la política nacional y en la operación y organización interna del PRI, como elemento integrante del sistema político mexicano. Estas elecciones no sólo fueron impugnadas por la población que de uno u otro modo manifestaron su descontento para con el gobierno, con el PRI y con su candidato, sino que la oposición, el PAN y la coalición que encabezó Cuauhtémoc Cárdenas, pusieron en aprietos y dudas la legalidad de los comicios celebrados, así como la legitimidad de quienes en su momento resultaran beneficiados con éstos. La oposición por si misma, desde que dieron inicio las campañas, sobresalió por la nutrida asistencia de simpatizantes que se congregaron en los mítines organizados en la capital del país, principalmente en el Zócalo, y en otras tantas ciudades importantes al interior de la república como Guadalajara, Tijuana, Chihuahua, Mexicali, Mérida, San Luis Potosí, Culiacán, Hermosillo, Durango y Monterrey.

Se avizoraba, claramente, antes que el propio Salinas lo asumiera y lo declarara, que los tiempos del partido único estaban terminando; sin embargo, la maquinaria gubernamental lejos de aceptar el proceso y permitir un desarrollo limpio del mismo, echaba mano del poder institucional que no fácilmente permitiría una derrota de tales magnitudes, ni la del resquebrajamiento de la estructura vertical del partido aún hegemónico que se había conservado en comicios pasados con cierta holgura, y buscaría los medios para lograrlo nuevamente a pesar de poner en penosos cuestionamientos, por una parte la calidad democrática del proceso y, por otra, la legitimidad de las elecciones y de quienes resultaran triunfadores.

⁵ *Ibid*; p. 229

Se ha hecho mención que el mismo 6 de julio de 1988 Diego Fernández de Cevallos, comisionado por el PAN, hizo expresa una denuncia importante ante la Comisión Federal Electoral, la llamada “caída del sistema de cómputo” y con ello se ponía al descubierto el manejo que se le daba a las elecciones. Evidentemente el deterioro en que éstas se presentaron, situación que exigieron se aclarara ante la Secretaría de Gobernación con el fin de lograr elecciones limpias, los tres candidatos opositores más importantes Cuauhtémoc Cárdenas por el Frente Democrático Nacional (FDN), Rosario Ibarra por el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y Manuel J. Clouthier por el Partido Acción Nacional (PAN), presentaron a la Comisión un documento denominado “Llamado a la democracia”, en el cual expresaban su descontento y advertían que de no existir legalidad en el proceso no aceptarían los resultados, ni darían su reconocimiento a las autoridades que surgieran de un hecho calificado, como fraudulento. Con el fin de defender el voto de los ciudadanos, se declaró abiertamente una confrontación entre la oposición, el PRI y el propio gobierno.

El líder del PRI, en ese entonces, Jorge de la Vega Domínguez, antes de que los resultados finales oficiales se dieran a conocer, daba por hecho consumado el triunfo inobjetable de su candidato Carlos Salinas de Gortari, que se asumía como el nuevo Presidente electo pero sin contar mínimamente con el consenso y la credibilidad real del electorado, además del descrédito de los líderes y candidatos de los partidos opositores.

El PRI echó mano de mecanismos electorales decrépitos para lograr un margen de mayoría más amplio. “La hipótesis de que el 32% de la votación nacional efectiva que se le dio al PRI fue el resultado de un cálculo de esta naturaleza y no del cómputo de los votos... Es posible que esa necesidad política de ampliar el margen de la mayoría del PRI haya sido la causa de que el Colegio Electoral prácticamente no haya modificado el monto total de las votaciones de los partidos a pesar de la fuerte presión que se tenía en el Colegio para revisar con detalle los resultados”.⁶ Tal parece que no se conocerán los resultados verídicos de las elecciones realizadas en 1988, lo que sí se obtuvo con verdad plena fue la ruptura con una tradición dominante como lo era la hegemonía del PRI.

De alguna forma la crisis que se vivió en 1988 llevó al PRI, como parte importante del sistema político mexicano, a verse afectado internamente por la escisión que presentó y al exterior lo llevó a perder su posición hegemónica y “estabilidad” que le había caracterizado, esto se proyectó como un punto trascendental para que en su momento

⁶ Molinar Horcasitas, Juan, *op. cit.*; pp. 241-242

Carlos Salinas como presidente, pensara en una modificación o reforma a su interior, pero no en un afán de democratizar de raíz la vida política del país, sino con la visión de liberalizar la competencia partidaria e inyectarle al PRI cierto aire renovador. Se buscaba hacer funcional, en sentido amplio, al sistema político y principalmente a la columna vertebral de éste, el presidencialismo, con toda la autoridad y autoritarismo que lo ha caracterizado en México y que Carlos Salinas lo atesoraría para lograr que su gobierno y el propio régimen se mantuvieran lo más estable posible ante la efervescencia de grupos, movimientos sociales y de la propia oposición que se manifestaron contrarios a éste, pero principalmente para que Salinas lograra construir su legitimidad dadas las condiciones en que tomaba el poder. Aunque Carlos Salinas asumió y reconoció que las elecciones de 1988 daban por resultado el fin del partido único, se tuvo que allegar de prácticas propias del añejo sistema y del partido para que fuera nombrado finalmente presidente, sin duda la autenticidad para que Salinas ejerciera de hecho y de derecho el poder presidencial sería ampliamente cuestionada.

La continuidad del régimen se vio seriamente amenazada, dando cuenta que esto no sólo se reducía a una cuestión meramente electoral, de conteo, por decirlo de algún modo, sino que se manifestaban signos profundos de sensibles fracturas al interior del sistema, del vínculo de éste con la sociedad y de transformaciones importantes en las fuerzas democratizadoras. Se hablaría de hecho de un cambio obligado en la vida política del país. Sin embargo, con Carlos Salinas nos enfrentaríamos a las siguientes disyuntivas. Por una parte, a la manifestación de una crisis del régimen político y, por otra, a un proceso de liberalización de la política o evolución del pluralismo y participación política. Con esto se estaría hablando de una transición de un régimen autoritario a uno democrático.⁷

Si asumimos de nueva cuenta que la legitimidad hace patente el reconocimiento por consenso de la figura que sustenta el poder político para asegurar la obediencia a su propia instancia de autoridad, de entrada esta calidad de gobierno auténtico no correspondió con el gobierno que Carlos Salinas pretendió ejercer. Aunado a ello se rompió, a nivel de élites políticas, con las modalidades ideológicas que caracterizaron al sistema político mexicano y que permitieron, dentro de las características del mismo, el adecuado funcionamiento del ejercicio del poder. Además del consenso, existen otros

⁷ Véase Cansino, César. "La transición política en México. Dinámica y perspectiva", *Estudios políticos* Tercera Época, No. 8., FCPyS-UNAM; México, Octubre-diciembre, 1991.

elementos que permiten la manifestación de diversas actitudes de apoyo al régimen, como la presencia de tradiciones consolidadas que producen adhesión a las instituciones, la propagación de valores y creencias que justifican el modo de organización y uso del poder, a lo que se le llama ideología del régimen o ideología legitimante.

De acuerdo con este punto, se reunieron por sí mismos dos elementos que pusieron en entredicho la legitimidad del gobierno de Salinas: de inicio, así se le ha contemplado, existe una ilegitimidad de origen, es decir, no existe un consenso unánime que garantice la adhesión al régimen, con ello se puede decir que las expectativas con Salinas dejaron de responder a los valores entendidos que el sistema político había garantizado; por otra parte, se presentó el distanciamiento con las élites políticas que permiten la articulación y mantenimiento del propio sistema.

De tal suerte que “el gobierno mexicano desde las elecciones de 1988 padece, sin embargo, de una crisis de legitimidad que reduce sus bases de apoyo, por lo que desde aquel año el régimen ha desarrollado una política denominada por algunos como modernización del autoritarismo que tiene como propósitos generar cambios en la ley electoral y en la lucha partidista, para debilitar a la disidencia y fortalecer la autoridad presidencial bajo la apariencia de una reforma política democrática.”⁸

En las manos del propio Carlos Salinas se encontraba el lograr por sí mismo una imagen legítima, creíble y principalmente que se le respetara como tal la autoridad de su investidura, el poder presidencial le permitiría, al paso del tiempo, crearse las condiciones para hacer que su gobierno, dentro del régimen que lo caracteriza, fuera legitimado. Los mecanismos complejos, por lo demás, surgirían del propio aparato estatal y de las instituciones que lo sustentan.

Sabiéndose en desventaja ante las expectativas ciudadanas, ante la oposición y frente a la propia élite política que de algún modo manifestó su descontento por su elección y nombramiento, Salinas echaría mano del propio poder para garantizar su elección y su triunfo, así se refugiaría en el presidencialismo a ultranza. El autoritarismo se convertiría de entrada en el elemento que mantendría el orden social que impuso el salinismo y con ello lograr los objetivos modernizadores que marcaba su proyecto encaminado a intensificar una serie de reformas económicas, antes que las políticas, aunque fueran tan apremiantes como las primeras.

⁸ Rosas Sánchez, Javier. “Liberalización Política y Reforma Económica en México, 1988-1992”. *Estudios Políticos*. Tercera Época. No. 12, FCPyS-UNAM; México, Octubre-diciembre, 1992, p. 47

Entre la oposición, como se ha hecho notar, “el PAN... aceptó la presidencia de Salinas como un hecho político y le ofreció al régimen la alternativa de que Salinas construyera su legitimidad en su gestión mediante el impulso de un pacto para la legalidad y la democracia. El cardenismo negó esa posibilidad y sostuvo su afirmación de que había sido Cárdenas el legítimo ganador en la elección y que consecuentemente Salinas sólo podía contribuir a restablecer el orden constitucional renunciando a la presidencia.”⁹

Ante estos hechos y como lo menciona Molinar Horcasitas, el desarrollo de las elecciones que de manera histórica se han efectuado en México y particularmente las de 1988, se orientarían hacia una hipótesis más radical: *la idea de la ilegitimidad del régimen*.

Ligado al maltrecho sistema político mexicano, al autoritarismo de régimen y a las fracturas del PRI, se suma la falta de representatividad en la que se vio envuelto este partido, manifestada en el voto masivo anti-priísta. Este último hecho no fue más que la expresión clara de un profundo y contundente descontento social, inconformidad que no ha dejado más que evidenciar el deterioro en el cual vive la población y el estancamiento de la democracia.

La ciudadanía, rebasando cualquier forma institucional de oposición al régimen, pedía un cambio inevitable y, sin embargo, el propio régimen instrumentó los medios para retrasarlo a costa de su legitimidad. En este sentido:

... La hipótesis de la ilegitimidad del régimen no es incompatible con su durabilidad. La ilegitimidad de un gobierno no basta para que el individuo común y corriente se rebele o proteste políticamente. En ausencia de alternativas, el individuo común y corriente se refugiará en la vida cotidiana y el mercado. En esos casos estaremos observando resignación, no legitimidad.¹⁰

⁹ Molinar Horcasitas, Juan, *op. cit*; p. 242. Aunque es oportuno mencionar al margen que el 14 de abril de 1999, el Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas admitió haberse reunido después de la elecciones de 1988 con Carlos Salinas y Manuel Camacho, donde Salinas le propuso hablar “sobre los mecanismos que dieran certidumbre y clarificación sobre los resultados de la elección... Cárdenas explicó que se planteaba en aquel tiempo que si había voluntad de limpiar el proceso electoral podría surgir un gobierno con plena legitimidad. Pero ello no se logró y nunca reconocimos la legitimidad del gobierno de Carlos Salinas y cada quien tomó el camino que consideró conveniente... Luego de aquel encuentro con Salinas no hubo más, sostuvo el perredista. Tampoco Salinas asumió algún compromiso.” (Véase Olayo, Ricardo. “Admite Cárdenas haberse reunido con CSG”. *La Jornada*. México, Jueves 15 de abril de 1999, p. 5) Con esto no se puede soslayar el hecho de que Salinas de uno u otro modo trataría de centrar las bases que lo legitimaran, ya fuera a través de la “negociación” o la propia coacción.

¹⁰ Molinar Horcasitas, Juan, *Ibid*; p. 248

Carlos Salinas de Gortari asumiría el poder con esta carga política, el régimen que representó lo obligaría, en buena medida, a reestablecer, independiente de los medios, la estabilidad que en cualquier momento podría quebrantarse y desatar una crisis aún más profunda; si bien no se llevarían cambios trascendentales que tocaran la esencia del régimen, si se pondrían en marcha medidas compensatorias que le permitieran al sistema político mexicano sobrellevar, mientras se pudiera, el problema vivido en 1988 y a la postre solventarlo, de tal forma que la crisis no lo trastocara, aunque la decadencia del sistema se evidenciaría al poco tiempo.

Indiscutiblemente los cambios que pudiera generar el gobierno de Salinas se limitaban a maniobras de política económica y de liberalización de la participación política, y se perdió de vista que se había llegado completamente a abrir la brecha entre una época del sistema político mexicano tradicional, gris pero “estable”, a uno que incorporaba elementos de conducción un tanto novedosos no quiere decir con esto que antes de 1988 no se presentaron casos de fraude electoral o de ilegitimidad, lo que es notorio es que anteriormente la manifestación de inconformidad no era contundente; por una parte, porque la población no había echado a andar su capacidad de convocatoria como ciudadanos activos y responsables de lo que es o deje de ser la vida política y sus implicaciones sociales y, por otra, por que las fuerzas políticas no habían logrado establecer puntos de ruptura dentro del propio sistema, especialmente en el PRI como parte de éste y con ello permitir de algún modo la apertura hacia nuevas formas de participación democrática, que aún se mantenían aletargadas.

Con lo anteriormente expuesto “al margen de la discusión fundamental sobre la legalidad de las elecciones de 1988, ese hecho condicionó al menos dos aspectos centrales del sexenio siguiente: el nuevo presidente Carlos Salinas de Gortari procuró legitimar su ascenso al poder realizando desde el primer momento algunas acciones espectaculares; y, por otra, estableciendo una política de alianzas estratégicas con el PAN, que lo llevaría finalmente a realizar una serie de concertaciones que debilitarían al PRI y que lo alejarían, aun cuando esto no se manifestara de inmediato, de la clase política tradicional, lo cual a la postre significó un rencor redoblado de esa clase hacia Salinas de Gortari ya como expresidente”¹¹

¹¹ Flores Olea, Victor. *Entre la idea y la mirada ¿qué democracia para México?* Océano, México, 1997, p. 60

De inicio es importante señalar algunos de los eventos que determinaron la conducción de las decisiones de Carlos Salinas principalmente en el ámbito económico. Se dice que desde su formación universitaria, en la Facultad de Economía en la UNAM, enfocó su trabajo en una preocupación fundamental de la época, hablamos de los años setenta, el desempleo. En su tesis de licenciatura expresaba algunas inquietudes para resolver este problema, además de otros puntos de interés centrados en la agricultura y la industrialización. En este trabajo se refería a las transformaciones de la estructura económica, la importancia del sector agrícola en el desarrollo económico, incremento de los servicios y el aumento en las cifras del crecimiento en la manufactura, de alguna forma criticaba el énfasis puesto en la industrialización y el rezago agrícola, así como en el empleo.¹² Sería en su tesis doctoral en la Universidad de Harvard¹³ donde pretendía “establecer el potencial del gasto público en la adquisición de apoyo político e indaga acerca de la naturaleza de este apoyo en el aspecto concreto de los recursos destinados a las áreas rurales...”¹⁴ El análisis se centraba en la relación que se da entre los programas de desarrollo, el sistema político y las actividades y acciones políticas de los beneficiarios, ubicados principalmente en el ámbito rural, según lo expresa el propio Salinas.

Desde 1978, Salinas manifestaba en su tesis doctoral de manera clara los objetivos o pretensiones del gobierno, ya fuera en sus manos o aparentemente en las de otro, siempre y cuando representara al régimen y respondiera a la línea política del sistema. “El Estado espera derivar del aumento en la producción y el mejoramiento en la redistribución del ingreso un incremento en el apoyo político al sistema, indispensable ante la nueva reforma política —en este momento habla de la propuesta por José López Portillo— que dará mejor juego a los partidos y una mayor democratización electoral al país. El Estado espera capitalizar en las urnas su esfuerzo económico, pues la competencia por el voto será mucho más ardua en los próximos años, producto de la reforma política, jugando el gasto público un papel fundamental.”¹⁵

¹² Véase Salinas de Gortari, Carlos. *Agricultura , industrialización y empleo: el caso de México. Un enfoque interdisciplinario* . (Tesis de Licenciatura) UNAM. México, 1971. Versión en mimeógrafo. Consultada por Borge, Tomás. *Salinas los dilemas de la modernidad*. 3ª. ed; Siglo XXI, México, 1993, pp. 111-122.

¹³ Véase Salinas de Gortari, Carlos. *Inversión Pública, participación política y apoyo al sistema: Estudio de tres comunidades rurales en el centro de México*, Harvard, 1978, en Borge, Tomás, *Ibid*; pp. 125-138

¹⁴ Borge, Tomás, *Ibid*; p. 125

¹⁵ Salinas de Gortari, Carlos. *op. cit*; p. 47. Citado por Borge, Tomás, *Ibid*; p. 127.

De alguna manera Salinas proponía una estrategia política a seguir, en su momento como funcionario público menor, posteriormente como secretario de Estado y finalmente como Presidente. Desde esa retrospectiva incitaba a la revisión y valoración política para determinar “si el Estado ha tenido éxito en estimular a través de programas (rurales) participativos, un sentimiento de afinidad y apoyo al sistema reduciendo las presiones y los movimientos políticos violentos.”¹⁶ El trasfondo de la preocupación principal radicaba desde ese momento en cómo mantener sin cambios trascendentales, pero sí necesarios, el *status quo* del Estado mexicano posrevolucionario, preocupación propia de la élite política que ha conducido a este país, ya sea desde la propia presidencia o desde cualquier Secretaría de Estado.

Carlos Salinas asume el cargo de Secretario de Programación y Presupuesto en 1982 y tiene bajo su responsabilidad conducir el programa de austeridad propuesto por el presidente en turno, Miguel de la Madrid Hurtado. Salinas integraba las filas de los funcionarios tecnócratas preparados en el extranjero con expectativas amplias de aplicar programas espectaculares para modificar las condiciones económicas que a la larga mantuvieran la estabilidad estatal.

Carlos Salinas de Gortari, antes de asumir la presidencia, es más desde su designación como candidato del PRI, era visto como una figura débil políticamente, es decir, las bases que conforman este partido en su mayoría no apoyaban su candidatura. Por una parte la fractura interna que sufrió el Revolucionario Institucional evidenció contundentemente la polarización de la clase política y la división tajante entre la burocracia sindical y el propio gobierno. En esta confrontación la figura del candidato se veía seriamente afectada, además de que las diferencias al interior pronosticaban fracturas entre los políticos y los tecnócratas. Así Salinas de Gortari se convertía en claro representante del continuismo en materia de política económica y vocero de un proyecto de modernización que en cierta medida implicaba replantear las formas gremiales, con lo que se afectarían de manera directa el sentir de algunos líderes y de sus intereses.

El hecho de surgir de la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto le creó una imagen desfavorable principalmente por las medidas de reajuste económico poco benéficas para la población que repercutieron en el desplome de los salarios, medidas que a nivel macro hacían de la economía del sexenio de De la Madrid una economía relativamente “saneada”, reflejada en un considerable control de la inflación,

¹⁶ *Ibid*; p. 129.

renegociación de la deuda externa, reservas internacionales suficientes y reducción de la tasas de interés, entre otras. En este sentido su ofrecimiento económico se centraba en la continuidad por un proyecto transformador, iniciado por Miguel de la Madrid, que a pesar de que no dio los frutos suficientes para atraer la inversión extranjera, sentaba las bases para que Salinas pusiera en marcha su propio proyecto económico que sobresalía del aspecto político. Salinas, en este sentido, se dio a la tarea de buscar la confianza de los inversionistas externos, proponiéndoles una política económica de plena apertura comercial y de recepción de capitales.

Aunque era indiscutible que la apertura se hacía necesaria para incorporar al país a la dinámica financiera internacional, las formas, los usos y abusos que Salinas hizo del poder para llevar al país a tal incorporación, han sido ampliamente cuestionables.

El principal objetivo inmediato era la modificación drástica a la rectoría económica estatal, para ello de inicio se requería de un adelgazamiento del aparato administrativo del Estado, sin perder la fuerza centralizadora del mismo, caracterizado por el presidencialismo y el ejercicio de la autoridad plena, propios del sistema político mexicano.

La función presidencial se convertiría en la tónica básica del ejercicio del poder para Carlos Salinas, de otra manera los cambios radicales que llevó a nivel económico no se hubieran dado de manera contundente, en este tenor se hizo imprescindible la maquinaria tradicional de legitimación del poder presidencial: en primera instancia conservar y alimentar a un partido decadente como el PRI, que a pesar de ello permitía la capacidad de negociación y movilización para conservar los controles que aseguraran el poder; en segunda instancia, el sistema corporativo era fundamental, aunque también decadente, pero permitía el control de las demandas populares y su canalización para evitar la alteración en el control de los salarios e impedir las movilizaciones de las bases sociales que en un momento de estallido llevarán a la efervescencia de sectores claros de oposición al sistema. Sólo de esta forma el proyecto salinista encontraría eco para su pronunciamiento.

Aunque este hecho pareciera encaminarse a que la perspectiva política de Salinas sería fundamentada en este estilo presidencialista dado y participe de las necesidades populares, el fortalecimiento del autoritarismo presidencial no tenía otro objetivo más que la reforma económica, era sin más la meta fundamental, antes que cualquier reforma

política que la dejó vacía y que, a la postre, marcaría la decadencia de un sistema ya de por sí decrepito.

El debilitamiento y quiebre que manifiesta la unidad de la élite gobernante constituyó la evidencia contundente de que la legitimidad se encontraba en crisis. En particular los hechos electorales de 1988 superaban cualquier capacidad del régimen para remediarlo. En años atrás el régimen contaba con el potencial político para superar los efectos desestabilizadores de las rupturas que pudieran surgir entre las élites, de tal suerte que se mantenía intacto. Antes de 1987, el régimen logró enfrentar de manera exitosa todas las fisuras que pudieran manifestarse para que no empañaran su estabilidad, además había logrado que el o los segmentos que manifestaban su abierta separación no se conformaran en nuevos partidos que confrontaran o le hicieran mella al preexistente. Particularmente entre los años de 1987 y 1988, no fue la crisis de legitimidad la que llevó a la ruptura al interior del régimen, es, en todo caso, la ruptura la que afirma y consolida la crisis. Hablamos pues de una crisis política, propiamente de funcionamiento y reproducción del régimen, se entiende de manera amplia como una *crisis global*, que impacta las tres dimensiones que conforman el Estado: “a) una crisis de la forma de estructuración de la comunidad estatal; b) una crisis de la relación de mando-obediencia entre gobernantes y gobernados, y c) una crisis de funcionamiento y reproducción de la élite gobernante. No se trata de una crisis de gobierno ni de una crisis del grupo gobernante. La actual es una crisis de la *forma de Estado*.”¹⁷ Aspecto que se retomará más adelante.

Si bien la crisis es más que evidente y contundente, el régimen pone en marcha políticas y estrategias para restaurar la legitimidad perdida. La crisis de legitimidad que siguió a las elecciones, se hizo más profunda con la falta de credibilidad de los resultados electorales favorables a Carlos Salinas de Gortari. Los resultados se impugnaron por parte de la oposición y la población respaldaba tal demanda, situación que implicó de manera clara el cuestionamiento al orden político y puso de manifiesto de manera urgente la necesidad de llevar a cabo la transformación de raíz del régimen político de corte autoritario que destacó al sistema político mexicano por más de setenta años.

Sin dudas Salinas de Gortari heredaba de De la Madrid “... una presidencia sobria, retraída. Pero también heredó el peor desastre electoral de la historia reciente de su

¹⁷ Roux Rhina. “México: crisis de la forma de Estado”. En Gilly , Adolfo. *México: el poder, el dinero y la sangre*. Nuevo siglo. Edit. Aguilar. México, 1996, p. 112

partido. En 1991 la decisión del hombre en la plenitud de su poder parecía clara: presidencialismo a la vieja usanza, gran movilidad, giras cada semana, obra pública que el protagoniza, tanta como se pueda: representar, prometer y entregar... El estrategia de la planeación de los planes de choque combina ahora la frialdad de la increíble reducción en el déficit público con una buena dosis de presidencialismo galopante.¹⁸

3.1.1. PROPUESTA DE MODERNIZACIÓN Y ANQUILOSAMIENTO DEL SISTEMA POLÍTICO

Carlos Salinas de Gortari recibe la presidencia de México adquiriendo como responsabilidad básica en su propuesta de gobierno, estabilizar al país y tomar la ruta hacia el cambio estructural pleno, para lo cual adopta el concepto de modernización¹⁹ como estrategia de desarrollo, dando continuidad a la política económica de su antecesor, principalmente en la necesidad de reducir el gasto gubernamental al máximo, destacando para ello la desincorporación de diversas empresas públicas en aquel momento en poder del Estado.

Junto al concepto de modernización, aparecieron nuevos términos en el argot político como *Reforma del Estado* y *Redimensionamiento en la estructura de gobierno*. La política del nuevo sexenio llegó impregnada de idea de cambio y transformación, en el sentido estricto de la actualización de todos aquellos aspectos administrativos, económicos, sociales, judiciales, inmersos en la política y que a su vez se manifiestan y ejecutan dentro del esquema de gobierno y de la propia administración pública.

La modernización se inició como un proceso a través del cual se llevaron a cabo una serie de cambios en los ámbitos político, económico y social, para adecuarlo a los requerimientos de la sociedad que demandaba modificar la situación anterior y lograr otra

¹⁸ Reyes Heróles, Federico. "De la debilidad al liderazgo". *op. cit*; pp. 6-7

¹⁹ "... El vocabulario << modernización >> se introduce como término técnico en los años cincuenta; caracteriza un enfoque teórico que hace suyo el problema de Max Weber... El proceso de modernización se refiere a una gavilla de procesos acumulativos y que se refuerzan mutuamente: a la formación de capital y a la movilización de recursos, al desarrollo de las fuerzas productivas y al incremento de la productividad del trabajo; a la implantación de poderes políticos centralizados y al desarrollo de identidades nacionales; a la difusión de los derechos de participación política, de las formas de vida urbana y de la educación formal; a la secularización de valores y normas, etc. La teoría de la modernización practica en el concepto de *modernidad* de Max Weber una abstracción preñada de consecuencias..." En Habermas, Jürgen. *El discurso filosófico de la modernidad. (Doce lecciones)*. Taurus. Madrid, 1989, p. 12

substancialmente distinta. La modernización, a nivel gubernamental, se centró en una administración dotada de un grado razonable de eficacia en la formulación y ejecución en las políticas de gobierno y eficiente en la prestación de los servicios públicos que la población requería y que no sólo significaba la capacidad de atención, sino que apelaba también al establecimiento de nuevos términos de relación con la sociedad.

De esta forma, podemos entender por modernización al factor que impulsa y fomenta el cambio con el objeto de alentar el cumplimiento de las demandas más apremiantes, así como modificar las estructuras de gobierno y llevarlas a un punto de eficiencia óptimo. La modernización se convirtió en el elemento generador de cambio, el cual además de gestarse por las circunstancias internas del país y la influencia de los acontecimientos internacionales, se determinó por la necesidad de transformación en el sector público.

La modernización se centra en un conjunto de cambios y actúa en forma dinámica convirtiéndose en el medio que permite arribar a la modernidad. La modernización se gestó dentro de esferas de tipo institucional; es decir, ya sea en la economía, caracterizado por un marcado desarrollo de la tecnología y sistemas industriales que se sustentan en el alto nivel tecnológico, así como en la especialización de la cadena económica, producción, comercialización, consumo y la creciente expansión de los mercados. En el ámbito de la política, la modernización encontró eco en las entidades centrales, la expansión del poder potencial a grupos de individuos organizados, esto significa a la apertura democrática de la lucha por el poder ya que, en cierto sentido, las sociedades modernas tienden a ser democráticas, o por lo menos eso las caracteriza, aunque no ha sido una constante común.²⁰

El cambio en cuanto a participación estatal se orientó claramente hacia una reducción drástica de su aparato de gobierno, quedando el papel del Estado como promotor de la actividad económica, donde su mano invisible o vigilante mantuviera la coordinación de la misma.

De aquí que este concepto implique y haga referencia obligada a la política, ya que la modernización administrativa modifica patrones de comportamiento y acción política en

²⁰ Véase Castelazo, José. Reflexiones sobre modernización y modernidad político-administrativa, Cuaderno de Análisis Político-Administrativo. No. 16, CNCPAP, México, 1990, p. 9

relación a los mecanismos de interacción de la ciudadanía con la autoridad. La modernización de la administración pública se da como un proceso de cambio necesario mediante el cual se aumentó su eficacia, haciendo uso de la profesionalización, la incorporación de tecnologías y procedimientos más adecuados que permitieran atender mejor las necesidades elementales de la ciudadanía y cumplir con los objetivos fundamentales que establece el orden constitucional.

La acción y operación de la modernización se apega al marco del Estado de Derecho y por ende se vincula con la legalidad y actúa de acuerdo con las disposiciones que lo regulan, por lo que todo cambio que implique se apegará a las propias leyes, ya sea para incorporar normatividades al respecto, o bien, para transformar instituciones de acuerdo con las necesidades que demande la sociedad y dicten las decisiones de gobierno.

Para el caso de México, interpretando las palabras del expresidente Carlos Salinas, se entendió que la modernización surge de nuestras propias necesidades y realidades, y al hablar de ella nos referimos a una estrategia de desarrollo cuyo objetivo pretendía el “bienestar de los mexicanos y la fortaleza de la nación”.

De acuerdo con lo anterior, podemos entender a la modernización como el instrumento de política económica que tuvo, desde la perspectiva gubernamental salinista, el objetivo de llevar a cabo la transformación económica, con su consabido impacto social y políticos, además de erigirse como una bandera política y elemento de cambio continuo y permanente sobre estos factores.

Las premisas básicas o fundamentales por las cuales surge el imperativo de la modernización, según la Comisión de Programación y Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados en 1990, fueron dos: la primera se refiere al imperativo de elevar los niveles de productividad general del sistema económico; y la segunda es una creciente demanda de participación que se observaba en la sociedad. La necesidad de corregir el problema de la productividad se centró en sanear los rezagos que en materia de bienestar social se detectaron, en el supuesto de tratar de ser realmente competitivos internacionalmente. Por lo que se refiere a la participación de la sociedad, ésta se constituyó como la condición para darle forma y viabilidad a las tareas que exigía la propia modernización

Carlos Salinas de Gortari mencionó en uno de sus discursos de campaña: "Propongo consolidar la nueva etapa de las relaciones económicas entre el Estado y la sociedad civil. Se trata de crear un Estado fuerte, pero no grande, que garantice la soberanía frente a otros Estados nacionales y hacia adentro haga valer la soberanía popular. En el gran proceso de revolución científica y tecnológica que está ocurriendo en el mundo y que demanda mayor presencia de nuestro país, requerimos ese Estado fuerte."²¹

El cuestionamiento a esta propuesta sería ¿cómo lograr que la modernización no sólo se quedara en las estructuras, en los planteamientos o en la supresión de empresas públicas, sin cubrir realmente las demandas sociales? De hecho, todas las decisiones asumidas a este respecto surgen de factores meramente políticos antes de cualquier problemática o demanda social y por ende esto se ha desarrollado y resuelto por las propias decisiones, ya sea tomadas en el gabinete conjunto o por el poder presidencial.

De acuerdo con el planteamiento salinista, el objetivo se orientó hacia la conjunción de los esfuerzos individuales para lograr acciones que respondieran a la solución de las demandas sociales, principalmente a la solución de los problemas de pobreza extrema. Para ello sólo el crecimiento de la economía permitiría, de alguna forma, elevar la calidad de vida de la población. Así entendido, en términos de discurso, la pretensión fue que

"la estrategia de la modernización, cuya meta es lograr la recuperación económica, se encamina a incrementar la capacidad para crear empleos bien remunerados y lograr el incremento gradual pero firme de los salarios reales... la estabilización permanente de la economía, la ampliación de los recursos disponibles para la inversión... ampliar y mejorar la infraestructura; es aceptar y enfrentar con eficiencia la apertura comercial; es eliminar obstáculos y regulaciones que reducen el potencial de los sectores productivos; es abandonar con orden lo que en un tiempo pudo ser eficiente pero hoy es gravoso; es aprovechar las mejores opciones de producción, financiamiento, comercio y tecnología de que dispone el país; es reconocimiento de que el desarrollo en el mundo moderno no puede ser resultado sólo de las acciones del Estado, sino precisa la participación amplia de los particulares."²²

²¹ Véase Salinas de Gortari, Carlos. "Modernización del sector público", *Diálogo Nacional*, IEPES, PRI Mérida, Yucatán; 28 de febrero de 1988, México, marzo de 1988.

²² *Ibid*; p. 38-39

La percepción del entonces presidente Carlos Salinas para plantear este esquema conceptual y práctico de la modernización, surge de sus propios argumentos para llevar a cabo la “reforma” que se manejó en relación a la concepción y participación del Estado como promotor del bienestar social y defensor de la soberanía. En definitiva, la tarea de legitimación política le exigía a Salinas estructurar esquemas de participación ciudadana más realistas, darle a la población la capacidad de formar parte de un juego político encaminado en primera instancia a entronizarse como mandatario, lograr el reconocimiento y fijar las bases de consenso ausentes en las elecciones de 1988, el perfil económico fue sin duda la alternativa ante la ausencia de cambio político real.

De hecho, el concepto de Reforma del Estado inicia con el nuevo sexenio pero sus planteamientos más firmes se desarrollan hacia 1990, cuando Salinas de Gortari asume el término como un elemento promotor de un cambio estructural más profundo, donde se incorpora a la sociedad en su conjunto, grupos políticos y civiles, empresarios, instituciones y al propio gobierno con toda su estructura de poder.

En el propio Plan de Desarrollo se plasma que “...el Estado renueva sus instituciones políticas y quehacer económico... para abrir mayores oportunidades para las decisiones libres de los ciudadanos y de los grupos; no para desatender sus responsabilidades sociales sino para estar cerca de la población y apoyar al esfuerzo de los menos favorecidos ...”²³

En relación a lo anterior el expresidente Salinas de Gortari, aceptó las deficiencias del Estado que había recibido y comentó que “... aún en condiciones de crecimiento y estabilidad económica la capacidad eficiente del Estado, respecto a lo que se demanda de él estaría en entredicho. No sólo por la complejidad de la demanda y el crecimiento poco ordenado del aparato estatal sino porque la concepción proveedora, exclusiva del Estado es de suyo inhibidora de las fuerzas sociales ”²⁴

Esta afirmación da por hecho que el exmandatario reconoció que el Estado propietario se volvió incapaz de atender las demandas crecientes de una sociedad cada vez más reclamante, donde el sector social exigía más y mejores servicios públicos, demandas que la planta productiva sobrecogida por el Estado, poco competitiva, no podía ofrecer. De hecho aquí se abrió la posibilidad de la intervención privada en tareas que

²³ *Ibid*; p. 15

²⁴ Salinas de Gortari, Carlos. "Reformando al Estado", *Nexos No. 148*, abril, México, 1990, p.28

hasta ese momento sobrecargaban al Estado, lo que le dio a Salinas el cariz de reformador económico, centrado en las bases que las teorías del liberalismo le ofrecían.

En términos muy generales, los elementos básicos que planteó el gobierno de Salinas para llevar a cabo una reforma estructural del Estado, fueron los siguientes: concertación, ejercicio democrático de la autoridad, racionalización y fomento de la autonomía, privatización de empresas públicas no estratégicas ni prioritarias y canalización de los recursos de su venta a programas sociales.

De esta forma se definieron los parámetros para asimilar y llevar a cabo la Reforma Estatal, con el objeto de acercar los modos de participación del Estado hacia lo que el país exigía para su desarrollo, dentro del marco globalizador a nivel mundial, enfocado al nuevo siglo.

De acuerdo con lo anterior, la Reforma del Estado en México se dio dentro de un contexto económico, político y social bien determinado y enfocado a reestablecer la relación del propio Estado con la sociedad. Esta reforma tuvo por objetivo mejorar la eficacia estatal, que se lograría renovando la capacidad del Estado para garantizar la gobernabilidad del país, responder a las demandas de la población de una forma más efectiva y oportuna y de acuerdo con la especificidad de cada problema planteado para lograr que estos puntos se cumplieran dentro de las nuevas reglas internacionales del Estado contemporáneo.²⁵

Por lo que respecta al ámbito interno, se centró, por una parte, en la necesidad de incorporación a una realidad internacional sin perder de vista el interés nacional y la soberanía, y por otra, al hecho de generar un crecimiento económico que permitiera la equidad en la distribución de la riqueza dentro de una economía de mercado, limitando el aspecto político, donde la situación de fondo demandaba un avance democrático y un reajuste que permitiera revitalizar el desgaste en este ámbito y rompiera con los paradigmas de modelos históricos decadentes.

De hecho, la relación entre la política y la economía con el Estado y la sociedad, ciudadanos y colectividad cayeron en una etapa crítica donde los medios para reestablecerla han sido débiles y rebasados por la realidad. "El Estado adolece... de algunas características que son las que le impiden comportarse con la adecuada

²⁵ Cfr. Reyes Heróles, G.G. Jesús. "La Reforma del Estado en México", *Pérfiles Latinoamericanos*, Año 1, No.1, FLASCO-México, julio-diciembre 1992, pp. 175-176

flexibilidad para afrontar los desafíos de este momento. Los fundamentales son centralismo, partidismo, clientelismo y pérdida o falta de institucionalidad.²⁶

Esta visión economista de la modernización hizo que las políticas de gobierno se desvincularan de una real atención al entorno social, es decir, se plantearon esquemas económicos que en gran parte permitieron la supuesta incorporación al primer mundo desechando los grandes retrasos que en la población persistían, mismos que se ocultaban o maquillaban para dar la impresión de un progreso sustancioso.

El planteamiento y objetivo central en materia económica que empezó a operar desde el gobierno de Miguel de la Madrid se orientó hacia el logro de una masiva recepción de capitales externos. “El razonamiento no resultaba complicado: todo desarrollo exige una acumulación originaria de capital, y puesto que en México no existían los suficientes capitales para promoverlo resultaba imprescindible que vinieran de fuera”.²⁷ México en ese momento ampliaba su escenario, por un lado necesitaba reflejar una imagen de confianza, atractiva a los países inversionistas y por otra, la idea de incorporarse a las tendencias mundiales de finales de la década de los ochentas e inicios de los noventas. La tendencia privatizadora no sólo fue exclusiva de los países europeos, como la Gran Bretaña, sino que se hizo extensiva a América Latina, tendencia que en buena parte marcó la pauta hacia la transformación del Estado benefactor, interventor, a un Estado reducido en su aparato estatal por la carga económica que implicaba.

Para iniciar su mandato Salinas actuó

... primero y rápidamente, (con) los *golpes* espectaculares, como el del encarcelamiento del secretario del sindicato de petroleros, *La Quina*; después un parcial arreglo de la deuda, posteriormente, la privatización de la banca, como uno de los puntos más altos de la reducción del sector económico del Estado, a la que se sumó poco después la privatización de Teléfonos de México, la industria minera y azucarera, las fundidoras de hierro y acero, las autopistas del país, los principales canales de la televisora estatal y otras tantas empresas de bienes y servicios que en mayor o menor justificación fueron a dar a manos de particulares. Entre 1982 y 1992, las empresas de propiedad estatal pasaron de 1200 a 223.²⁸

²⁶ Blanco, Carlos. "La Reforma del Estado", *Tendencias de la Administración Pública*, INAP; RAP No. 76, México, enero-abril 1990, p.15.

²⁷ Flores Olea, Víctor, *op. cit.*; p. 65

²⁸ *Ibidem*.

Muy apartado de los criterios de eficiencia, se empezó a distinguir la imagen de Salinas como un dirigente moderno y capaz en todos los aspectos destacable entre los países de economía de mercado emergente, "... Salinas se incorporaba al mundo, sin embargo, el país era arrastrado por su imagen, no por la realidad de los hechos."²⁹ La búsqueda de la transformación económica en su momento logró detener la crisis, aún cuando se modificaron substancialmente principios económicos que respaldaban la práctica del Estado benefactor; sin embargo el campo de la política no tuvo los mismos beneficios, los cambios no fueron trascendentales

De entrada existen dos aspectos opuestos; por una parte, la demanda política que hicieron los partidos de oposición en torno a la notoria carencia de un desarrollo democrático transparente en los procesos electorales, aunado a las continuas denuncias en relación a los fraudes electorales cometidos por el PRI para conservar el poder, y por otro, la persistencia por parte del gobierno para retrasar el debate respecto al cambio político, ya que por obvias razones se manifestaba un balance favorable para los intereses del grupo gobernante.

Si bien la demanda reparaba en la apertura democrática, Carlos Salinas y su equipo de gobierno no optaron por ello, si bien atendieron los diversos procesos electorales para darles un cariz de apertura, fue evidente que no existió de hecho. Lejos de dar una apertura, la opción salinista fue la liberalización de las fuerza políticas restringidas por la propia operación tradicional del sistema político y del precario sistema de partidos existente en ese momento. En buena medida el fortalecimiento que presentó la oposición hacia 1988 presionó de manera sensible al gobierno de Salinas para recuperar votantes, esta tarea implicaría modificar algunas áreas y procedimientos electorales. De hecho se puede decir que, de fondo, el resquebrajamiento que sufrió el PRI en 1988 no afectó completamente los esquemas de control corporativo y partidario, incluso se reactivaron.

En este entendido,

"... el gobierno planteó la necesidad de una reforma política limitada considerando que, si bien la crisis de legitimidad que vivía era profunda, no alcanzaba los cimientos del sistema político; no ponía en peligro la estabilidad del régimen, ni rompía el control

²⁹ *Ibidem.*

sindical de los trabajadores. El gobierno consideró suficiente una ligera apertura política a los partidos de oposición que estuvieran dispuestos a “negociar” con él, reconociéndolo como autoridad electoral y, en consecuencia, legitimando su régimen. Se trataba de generar una pequeña reforma que no afectara las estructuras de poder de la burocracia política y permitiera recuperar la cohesión interna del régimen. La propuesta gubernamental fue liberalización política... (Pero no hubo transformación de fondo)³⁰

3.1.2. PRONASOL Y JUSTICIA SOCIAL, BANDERA DE LEGITIMACIÓN DURANTE EL SEXENIO SALINISTA

Con la decadencia que sufre el Estado de bienestar en los países de occidente a inicio de la década de los setenta y la caída de las economías planificadas, el mundo se enfrenta a transformaciones en diferentes ámbitos de la vida económica, política y social, aunado a relevantes revoluciones tecnológicas que impactan a las sociedades y que obligan a cambios en sus dinámicas de convivencia y de estructura en atención a las demandas ciudadanas. La población sufre un crecimiento excesivo de pobreza en los niveles de vida, sobrepoblación, migraciones hacia las grandes ciudades y exacerbación en sus reclamos por mejores condiciones de supervivencia, que se manifiestan a través de erupciones de la sociedad por participar en cuestiones políticas y jornadas civiles con mayor presencia y definición en sus peticiones.

La insistencia indiscutible de las demandas ciudadanas por una mejora sustancial en los niveles de vida y por la erradicación de la pobreza, obligaban al gobierno de Salinas a promover un esquema de acción social desde los propios ciudadanos, vale decir que la pretensión del gobierno salinista corría por dos vertientes: en primer término, crear entre la población más necesitada la expectativa de desarrollo pleno a partir de la coparticipación entre el Estado y la sociedad; en segundo plano, generar para sí mismo, por la propia participación ciudadana, los fundamentos de legitimidad que de origen no le fueron propios.

Desde la óptica salinista el combate a la pobreza extrema se consolidó como uno de los más importantes y contundentes programas de gobierno contemplados en el Plan

³⁰ Rosas Sánchez, Javier, *op. cit.*; p. 55

Nacional de Desarrollo (PND) 1989-1994 y de hecho se convirtió en la máquina de movilidad social del mismo, con el afán de canalizar los recursos a los sectores más necesitados. De antemano, el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) no se reducía a una simple acción de gobierno para sanear el problema, sino que se consolidaría como el más importante instrumento de control social con el que contaría el gobierno de Salinas para recuperarse del estrepitoso descalabro sufrido en las ya comentadas elecciones de 1988 y aunado a ello, como elemento que le permitiría a Salinas construirse la legitimidad, la adhesión y el consenso que de inició no le fue favorable.

Plasmado en el PND, el Programa de Solidaridad, se concibió como "...el instrumento que el gobierno de la República ha creado para emprender una lucha frontal contra la pobreza extrema, mediante la suma de esfuerzos coordinados de los tres niveles de gobierno y los concertados con los grupos sociales. Se conformará con acciones de ejecución inmediatas que gradualmente permitan consolidar la capacidad productiva de grupos que no la tienen para impulsar su incorporación plena y en mejores condiciones a los beneficios del progreso..."³¹

En este entendido, el gobierno de Carlos Salinas de Gortari creó el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) como el instrumento específico para erradicar la pobreza extrema y se apoyó en la Reforma del Estado; a través de la cual se reconsidera el eje del bienestar social. En síntesis la Reforma del Estado propone el paso de un Estado propietario y asistencial a un Estado solidario que:

- a) reconoce la capacidad de los grupos sociales y comunidades para organizarse, y para generar alternativas productivas acordes con las condiciones básicas con las que cuentan;
 - b) reconoce que es contraproducente incrementar burocracias para resolver problemas específicos, y
 - c) desarrolla nuevas formas de financiamiento no inflacionarias.
- Estos tres aspectos fundamentan el origen del Programa Nacional de Solidaridad, como un instrumento para la suma de los esfuerzos coordinados de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) y los grupos sociales, a través de proyectos de inversión recuperables.³²

³¹ *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*. Poder Ejecutivo, Secretaría de Programación y Presupuesto. Diario Oficial de la Federación, 2a. Sección. Miércoles 31 de mayo de 1989, p. 65

³² Szekely, Miguel. *El Programa Nacional de Solidaridad en México*. Publicaciones PREALC No. 384, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Santiago de Chile, Diciembre 1993, pp. 12

El Programa se puso en marcha el 2 de diciembre de 1988, definiendo como su objetivo central mejorar las condiciones de vida de la población más pobre del país, respondiendo de manera directa, efectiva e inmediata a múltiples necesidades, de acuerdo con las diversas condiciones regionales, económicas, políticas, sociales y culturales. Su operación se planteó en términos del resultado de la concertación y coordinación de las acciones, con una intensa y decidida participación de los grupos más desfavorecidos.

Este programa funcionó a través de la participación mutua entre Estado y sociedad; su aplicación en especial se dirigía hacia los pueblos indígenas, campesinos y los grupos populares urbanos. Las áreas de atención se centraron en la mejora a la alimentación, regularización en la tenencia de la tierra, vivienda, procuración de justicia, apertura y mejoramiento de espacios educativos, salud, electrificación de comunidades, dotación de agua potable, infraestructura agropecuaria y preservación de recursos naturales, dichas acciones se ejecutarían a través de proyectos de inversión recuperables en el campo y la ciudad.³³ Estos puntos concentraron en sentido amplio el ámbito de acción del Pronasol, identificado por el propio Salinas y su equipo como SOLIDARIDAD.

En sentido estricto, desde la perspectiva del gobierno salinista, el Pronasol tendió las bases para fomentar el desarrollo social y mejorar los niveles de vida de la población altamente desfavorecida por políticas públicas de gobiernos anteriores. La perspectiva del propio Salinas se centró en “rescatar” a estos grupos. La población rural, campesina y analfabeta, fue la que en gran parte favoreció con su voto a Salinas, el rescate inmediato de este segmento de la población para Carlos Salinas, y en parte para el PRI, construía y consolidaba la legitimación del régimen.

Los programas destinados a la regularización de la tenencia de la tierra en las colonias populares, la atención a la vivienda rural y popular se concentró en el otorgamiento de créditos flexibles, con el propósito de fomentar la participación social bajo el esquema de autoconstrucción. En cuanto a la procuración de justicia se creó la Comisión de Justicia para los pueblos indígenas; de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo, esta comisión “... abriría un espacio de reflexión colectiva y de acción corresponsable, dirigido a evitar la discriminación, la inseguridad y la indefensión de los

³³ *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Poder Ejecutivo, Ibidem.*

pueblos indígenas...”³⁴ Aunque el Plan destacaba la supuesta preocupación del gobierno por la población indígena, de manera contradictoria a ello surgió el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, conocido por sus siglas como el EZLN, en 1994, que cuestionaría tales planteamientos, como se verá más adelante.

En relación a la educación, se pretendió ampliar la cobertura y elevar la calidad de los programas para fortalecer las deficiencias en el sistema educativo de la zonas indígenas y urbanas populares; por lo que se refiere a la población indígena, se tenía previsto preservar sus costumbres y tradiciones.

De esta forma, el Programa Nacional de Solidaridad tuvo el propósito de movilización social encaminado al trabajo productivo en beneficio de las comunidades. De entrada, el programa en este sentido imponía patrones de comportamiento favorables al gobierno. Es decir, la coparticipación y apoyo del Estado con la sociedad implicaba un compromiso de éste para con ella, de hecho desactivaba el descontento social y fomentaba el reconocimiento hacia las acciones de gobierno, en tanto éste diera respuesta y aportara los recursos a las comunidades que podrían, de acuerdo con su capacidad de organización, asumir los medios de apoyo y responsabilizarse de sus obras, sólo así el gobierno cumplía y la población respondía con trabajo para sí mismo. De esta forma la carga social ya no estaba sólo en las manos del Estado, sino distribuido en la sociedad para lograr su supervivencia.

Si bien el problema de la pobreza extrema se acentuó severamente en materia de alimentación, salud, educación, vivienda, convirtiendo a la justicia social en asunto prioritario para su atención, los mecanismos que se echaron a andar para su solución, como la reducción de la participación estatal en la economía para destinar este gasto público al rubro social, no cubrió en toda su expresión tales carencias. De hecho, como se ha divulgado, los recursos obtenidos por la venta de diversas empresas paraestatales fueron destinados a la amortización de deuda interna antes que la atención a las demandas ciudadanas.

Por sí mismo, el Pronasol se identificó como un programa subordinado a la política económica, e indiscutiblemente, las cuestiones públicas se llenaron de “Solidaridad” y en una identificación populista por parte de los militantes priístas se llegó a manifestar “todo es solidaridad y solidaridad es la voluntad generosa de Salinas”. En este sentido se

³⁴ *Ibid*; p. 66

asumió, de manera poco realista, al programa como una instancia administrativa omnímoda que todo lo podía solucionar.

Como bandera del gobierno de Salinas y como objetivo de la política económica del mismo, el programa debió dar resultados concretos reflejados en el bienestar de la colectividad. Así la creación de condiciones económicas favorables se convirtió, en su momento, en un requisito fundamental para que el bienestar alcanzado fuera perdurable. Se podría decir, en una primera aproximación, que el programa, desde el escritorio, preveía un avance significativo y daba por hecho un sustancial beneficio reflejado en la justicia social.

En sentido estricto, derivado del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 (PND), cuyos objetivos principales se centraron en: 1. La defensa de la soberanía y la promoción de los intereses de México en el mundo; 2. La ampliación de la vida democrática; 3. La recuperación económica con estabilidad de precios; 4. El mejoramiento productivo del nivel de vida de la población,³⁵ se perfilaron programas alternos para apoyar los objetivos señalados. Así como fundamento económico del Plan, se estructuró el programa rector denominado *Acuerdo Nacional para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precio*, que atendió al tercer objetivo y cuyo propósito fue el de disponer de más y mejor infraestructura económica y social, así como dar una más completa atención a las demandas de los grupos de menores ingresos, los logros de este programa se basaron en las líneas estratégicas orientadas a la estabilización continua de la economía; la ampliación de la disponibilidad de recursos para la inversión productiva y la modernización económica. A la par, se perfilaron los fundamentos sociales del PND y se diseñó el *Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida*, que atendió directamente al cuarto objetivo del PND 1988-1994.

En relación a este último acuerdo, sus propósitos se orientaron a avanzar hacia una mayor equidad, mediante el incremento del empleo, el aumento del poder adquisitivo de los salarios, atención a las demandas prioritarias de bienestar social, protección del medio ambiente y erradicación de la pobreza extrema. El Programa Nacional de Solidaridad se circunscribió en este acuerdo. Por lo que respecta a la parte económica, ésta se apoyó en la propuesta de crecimiento sin inflación y con equidad, con estabilidad económica en cuanto a precios, variables financieras y el tipo de cambio. La política de

³⁵ Szekely, Miguel. *op. cit*; p. 11

modernización económica buscó atacar los rezagos sociales, con especial atención al bienestar social y erradicación de la pobreza.

A pesar de ser un programa dirigido al combate a la pobreza, como parte de la política social integrada en la Reforma del Estado, desde la óptica del análisis político existen claros cuestionamientos relacionados con el abandono del Estado tutelar característico de la posrevolución. De forma sintética, podemos decir que "...la política social del estado posrevolucionario estuvo basada en la provisión de bienestar ligada al empleo, con propósitos redistributivos; es decir, jugaba un papel articulador entre el empleo y los servicios de provisión y asistencia. Acorde con ello, el Estado desempeñaba un papel central en tanto que responsable del desarrollo..."³⁶

Desde este análisis se plantea que dadas las continuas crisis financieras, en especial la de 1982, y la imposibilidad de reducir el déficit fiscal ante una población en continuo crecimiento y aumento en la demanda de servicios, la incapacidad económica para crear empleos afectaron las fuentes de financiamiento del aparato de bienestar que respaldaba el Estado, abandonándose la redistribución de la riqueza como elemento fundamental de la política social característico del modelo de sustitución de importaciones que sostuvo a la economía mexicana a partir del gobierno de Miguel Alemán.

Con el inicio de los proyectos de modernización, reflejados en los planes y programas que pusieron en marcha la política económica de los gobiernos de Miguel de la Madrid y Salinas de Gortari —hablamos de 1983— se empezó a marcar el deterioro de la relación tradicional entre sindicalismo y Estado, la capacidad negociadora de los sindicatos se vio debilitada. "En virtud de que la política de lucha contra la inflación y de ajuste estructural ha descansado en la contención salarial, este factor contribuyó a erosionar la capacidad intermediadora de los sindicatos, a deteriorar su capacidad de negociación y a debilitarlos... los sectores obreros y populares incorporados en organizaciones sectoriales vieron reducido el alcance del modelo popular de política social en virtud del ajuste estructural, la reducción de las tareas de Estado, la reestructuración productiva y la apertura comercial."³⁷

³⁶ Gordon R; Sara. " El Programa Nacional de Solidaridad en la modernización del Estado mexicano". En Vilas, Carlos M. *Estado y políticas sociales después del ajuste. Debates y alternativas*. UNAM–Nueva Sociedad. Caracas, Venezuela. 1995, p. 120

³⁷ *Ibid* ; pp. 120-121

Los mecanismos que permitieron convertir al mercado en regulador de la economía, llevaron al tradicional Estado mexicano a abandonar su carácter tutelar, modificando su relación de proveedor de los servicios, regulador y promotor de la equidad en la prestación de los mismos servicios, a favorecer la oferta de servicios privados y fomentar su competitividad, vigilando la prestación privada de servicios financiados con fondos públicos. Así, la Reforma del Estado y la modernización del aparato burocrático, buscaron la descarga de las demandas sociales, transfiriendo al mercado la regulación de las mismas haciendo partícipe y responsable de su atención a la sociedad, en el supuesto de evitar al Estado una sobrecarga de demandas, evitar gastos excesivos y a tener un mal rendimiento económico.³⁸

Perfilado hacia una política de reducción en el gasto social y fuertes modificaciones en los criterios de política social y de crecimiento, el Programa Nacional de Solidaridad destaca por su carácter de política destinada hacia ciertos grupos y su beneficio a la participación de sus destinatarios. Con la función de mejorar los niveles de bienestar social, impactando preferentemente en áreas rurales y colonias populares dentro del cinturón urbano, los programas se planearon para atender a la población de menores recursos, centrados en los indígenas, jornaleros agrícolas y los colonos marginados de las áreas urbanas.³⁹

Desde el análisis que hace Sara Gordon, se marcan dos ejes fundamentales que identifican al Pronasol:

... por un lado, la búsqueda de eficiencia en la aplicación de la política social y, por el otro, la búsqueda de legitimidad, en la medida en que la política social ha sido un puntal esencial del apoyo al régimen. Precisamente la contraposición de estos dos ejes: eficiencia y legitimidad, constituye el núcleo de la problemática de Pronasol en tanto que programa focalizado para combatir la pobreza. En ocasiones, estos dos ejes se

³⁸ Véase Crozier, Michel. *Estado Moderno, estado modesto*, FCE, México, 1992

³⁹ "El Pronasol depende directamente del Ejecutivo, que lo preside, y cuenta con una Comisión que es responsable de coordinar y definir las estrategias y acciones en la administración pública. Participan en ella los titulares de diversas secretarías de Estado y un consejo consultivo integrado por representantes de las dependencias y entidades; de los núcleos indígenas más importantes; de los sectores social y privado, y por especialistas en ciencias sociales.

los recursos destinados al programa aumentaron de 1.640 millones de nuevos pesos en 1989, a 9.233 en 1994... y pasaron de representar el 0.32% del PIB, a significar el 0.73% del PIB, respectivamente (cálculos elaborados a partir de las cifras oficiales... sólo se incluye Pronasol, no el conjunto del gasto social)". Gordon, Sara, *op. cit.*; pp. 123-124

complementan, pero en otras se contraponen y operan en un sentido distinto al buscado.⁴⁰

El primer eje se centra en la operación y articulación administrativa del programa, es decir los mecanismos que permiten su ejecución y la eficiencia del mismo, aunque esto no siempre es real, la eficiencia en cuanto tal depende también de las voluntades de quienes llevaron a cabo su ejecución. El segundo eje, que de hecho es el de nuestro interés, es el de la búsqueda de legitimidad. En su análisis Gordon se remite tanto a la construcción de la legitimidad del Estado posrevolucionario fundamentado en la política social, como a los planteamientos de Habermas, al mencionar que "... la expansión de la actividad del Estado tiene como efecto secundario un acercamiento más que proporcional de la necesidad de la legitimación... la ampliación del campo de materias manejadas administrativas exige lealtad de las masas para las nuevas funciones de la actividad estatal."⁴¹

Siguiendo este planteamiento, la idea de legitimidad estructurada desde el programa de solidaridad se vio superpuesta con los propósitos de eficacia, surgida de la participación de la población que tenía como propósito alentar la responsabilidad individual y favorecer el sentido de ciudadanía evitando el paternalismo. El hecho de permitir que las comunidades se apropiaran de los proyectos, entremezcla la legitimidad y la eficiencia, que por sí misma le corresponde al Estado asumir, es decir, la eficiencia no corresponde a la capacidad de respuesta de la ciudadanía para poner en marcha los proyectos y obtener los resultados esperados en su beneficio propio. La eficiencia le pertenece al Estado en el entendido que la procuración de los bienes y la resolución de las carencias provienen de la capacidad que tenga él mismo para que, a través de sus órganos de gobierno, se ejecuten e implementen una serie de acciones que favorezcan a la población y resuelvan la problemática en cuestión. Así, el Programa de Solidaridad podía ser objeto de inconsistencias en su aplicación técnica y en su impacto político.

Otro aspecto básico que expone Sara Gordon es el uso político de Pronasol, que se explica por la carencia de una ideología unificadora, suplente del abandonado nacionalismo revolucionario, plasmado en la Constitución de 1917, como ideología oficial del régimen y que mantuvo su vigencia, articulación y efecto ideológico sobre la población

⁴⁰ *Ibid*; p. 124

⁴¹ Habermas, Jürgen. *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Amorrortu, Buenos Aires, 1975, citado por Gordon Sara en *Ibidem*.

hacia mediados de los años ochenta como argumento de identificación nacional, propiamente antes de poner en marcha las primeras políticas de modernización y reforma Estatal.⁴² Cabe señalar que el sustituto que propiamente encontró Salinas de Gortari para el nacionalismo revolucionario fue el *liberalismo social*,⁴³ que en sentido estricto no logró el impacto esperado como ideología aglutinadora y generadora de identidad al interior del Partido Revolucionario, ni hacia sus simpatizantes y votantes.

Solidaridad se convirtió de manera urgente, para el gobierno de Salinas, en un símbolo de arraigo social, en el entendido que la población asume, por su carácter cultural, los elementos simbólicos emanados del Estado como referentes de pertenencia y de cohesión social e ideológica, que el propio Salinas acuñó en su beneficio para publicitarse la legitimidad no ganada en las elecciones pero sí construida con los programas sociales que pudieran articularse y manipularse. Con ello fortaleció su imagen y generó consenso. Así, la consecución de objetivos y el logro de fines y metas se convirtieron en los lemas cotidianos de la política social emprendida por el gobierno salinista, que haciendo uso del impacto publicitario generaron en la población expectativas de vida en porcentajes superiores a las realmente posibles.

En este sentido, el programa logró el efecto político deseado, pero el problema de la pobreza extrema no fue resuelto, los paliativos económicos en este campo fueron menores. Así "...pretender dar un uso político particularista a la demanda social no hace

⁴² "El sentido del nacionalismo económico de la Revolución consistía en que el Estado puede intervenir directamente en la modulación de los mecanismos de la economía para hacer realidad una reforma social que diera satisfacción a los intereses de la mayoría, redujera, en consecuencia, la extrema desigualdad de la sociedad nacional (tanto en el nivel de la estructura social como entre las diferentes regiones del país) y sentara las bases de un desarrollo económico moderno. La aplicación de este principio derivó en la institucionalización de un sistema de empresas públicas cuya finalidad era alentar el crecimiento económico para el cual el sector privado era insuficiente. La reforma del Estado establece un principio diferente de organización económica, al rediseñar el estado para que disminuya la intervención económica y favorezca una economía de mercado en la que la intervención privada desempeñe el papel que otrora le correspondió al mismo. Este nuevo principio fue denominado por el gobierno de Salinas de Gortari como 'liberalismo social', destinado a ser la sustitución ideológica del nacionalismo revolucionario." En Valdés Ugalde, Francisco. *Autonomía y Legitimidad. Los empresarios, la política y el Estado en México*. Siglo XXI, México, 1997, pp. 227.

⁴³ "... el liberalismo social es el marco doctrinario e ideológico en el proyecto de reforma de la Revolución mexicana, a partir del cual se enfocan los retos del siglo XXI, retomando las raíces del pensamiento liberal mexicano del siglo XIX y los derechos sociales plasmados en la Constitución de 1917. (...) Por una parte recoge la herencia del liberalismo mexicano del siglo XIX y el debate sobre los temas esenciales que han cruzado nuestra historia política e ideológica: el problema de la desigualdad, de la diversidad social y nacional, de la justicia y las condiciones de desarrollo social ..." Véase Villareal, René. *Liberalismo social y reforma del Estado*, FCE, México, 1993.

sino profundizar la forma de politicidad que convierte la formulación de demandas específicas en cuestionamiento global al sistema...”⁴⁴

Es indiscutible que la figura del Estado benefactor prevalece como factor que, en buena medida, alimenta las políticas de bienestar social y favorece su puesta en marcha, a pesar de que el esquema de aplicación se desgastaría en sus premisas fundamentales. En este entendido, el Estado corporativo fue el mecanismo que garantizó una estabilidad política y social al sistema, a la coalición de fuerzas en el poder a través de pactos con organizaciones obreras, populares y campesinas basados en el clientelismo y paternalismo.

La crisis que sufre el modelo económico centrado en el Estado benefactor y corporativo da por concluida con esta política social paternalista y clientelar, de tal suerte que la idea de que más gasto público se traduce en más justicia social hizo del Estado un cuerpo inoperante e irracional en los diversos ámbitos que conforman la esfera pública. El Estado dejaba de cumplir con sus funciones y responsabilidades para con el pueblo, destinatario de su acción. Cabe señalar que el estilo de intervención pública sobre el grueso de los sectores de la población, campesino, obrero y popular, era posible mediante un acuerdo entre dirigentes y funcionarios públicos y sostenible mediante el gasto público destinado a la atención de la política social del Estado Posrevolucionario.

El pacto corporativo establecido entre los sectores con el Estado, el modelo de desarrollo de sustitución de importaciones y una política de bienestar social de corte universal, logró que por varios años se mantuviera certidumbre en la economía y una estabilidad política que permitió la creación de una industria nacional en expansión, una creciente generación de empleos y elevación de los salarios remunerados. A la vez que se gestaba una importante base empresarial, favorecida por los procesos de industrialización y el apoyo de créditos externos, aunado a las exportaciones basadas en los productos petroleros, que le dieron la base al modelo de desarrollo económico del Estado y su política social.

El modelo se vuelve insostenible hacia los inicios de los años ochenta, como ya se mencionó. En 1982, “... el alza en las tasas internacionales de interés, la suspensión de los créditos externos y la fuga de capitales mexicanos se combinaron con la caída del precio internacional del petróleo y condujeron a México a declarar la suspensión temporal

⁴⁴ Gordon, Sara, *op. cit.*; p. 129

del pago de su deuda externa, a nacionalizar la banca y devaluar el peso.”⁴⁵ Son estos los factores económicos que provocan de manera contundente la crisis del modelo de desarrollo mexicano. Se hizo evidente que el Estado mexicano asumió la responsabilidad de un creciente aparato gubernamental cada vez menos eficaz para soportar el ritmo de crecimiento en el desarrollo social que demandaba importantes grupos de la población.

A partir de 1982, con el ajuste de la economía mexicana, fue pertinente proporcionarle una nueva orientación a las funciones del Estado, que se dirigirían propiamente a la desincorporación del sector paraestatal, uno de los puntos nodales de cambio en la política social tradicional e instaurando con mayor rigor la razón neoliberal a las acciones estatales; caracterizada por un fuerte predominio de la matriz macroeconómica destinada al control de la inflación, saneamiento de las finanzas públicas y endeudamiento externo.

El cuestionamiento al sistema se une al proceso de su debilitamiento político, evidentemente a partir del proceso electoral de 1988, donde el crecimiento de la oposición partidaria, la mayor participación electoral, la imposición del voto como un instrumento de cambio y el deslizamiento del PRI como partido hegemónico, condujeron a nuevas formas de organización colectivas y a una modificación en la dinámica estatal que planteó transformaciones fundamentales del régimen hasta entonces vigente.

La nueva estrategia económica requería de una “nueva relación política”, encaminada a atender el rubro social y la visión salinista lo concentró en la figura del Programa Nacional de Solidaridad; en este entendido, prevaleció el programa de modernización y el control de los indicadores macroeconómicos. De hecho, el planteamiento de una reforma política con amplia apertura democrática, fue eludido completamente desde la perspectiva de gobierno. Primero se puso en marcha la eficacia política con los medios políticos existentes, recomposición del consenso y apoyo, a la par que se disponía de los recursos para la atención al rubro social, a través del Promasol, por disposición presidencial. El objetivo fue ante todo rescatar y restaurar el crédito del presidente pese al debilitamiento y quiebre de las instituciones estatales.

⁴⁵ Cortez, Fernando y Rubalcava, Ma. Rosa. *Algunas consecuencias sociales del ajuste*. México post. 82. El Colegio de México, pp. 36

Como otra respuesta al problema de la legitimidad, y a su distorsión, el gobierno salinista acompañó en su discurso el concepto de gobernabilidad,⁴⁶ donde el prerrequisito fue mantener el argumento de estabilidad y paz social materializada con la permanencia del PRI en el poder como valor sustancial del régimen político. Así entendida, la gobernabilidad se tomó como un instrumento para justificar la estrategia de restauración de la legitimidad en duda y, a su vez, encubriendo la modernización económica sin democracia. En términos estrictos de debate político y académico, la gobernabilidad alude a la eficacia de la gestión gubernamental para dar salida a las crecientes demandas sociales, presuponiendo de antemano la existencia plena de un régimen democrático. La gobernabilidad instrumentada durante el periodo salinista se asentó sobre un régimen autoritario con rasgos modernizadores orientados a un cambio puramente económico.

La crisis de legitimidad y los problemas de gestión económica que aparentemente el régimen y su gobierno encabezado por Carlos Salinas desdibujó y presentó como una problemática superada expresada en una macroeconomía creciente, disminución de la inflación, atención y contención social bajo el esquema modernizador, un déficit público controlado, existencia de fondos públicos disponibles y cierto control de la pobreza, atenuó el descontento, de tal suerte que los resultados favorables le permitieron a la élite política y al sueño salinista en primera instancia, la aprobación del Tratado de Libre Comercio (TLC) el 17 de noviembre de 1993 por el Congreso Norteamericano y, en segundo término, el ingreso de México a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en marzo de 1994, después del asesinato de Luis Donaldo Colosio, con lo que la fantasía salinista ubicó a nuestro país en el primer mundo, muy lejos de la realidad mexicana, saturada de una pobreza extrema creciente y disminución en los salarios.⁴⁷

Con el Pronasol, la visión política sufrió cambios, que se perfilaron de manera particular a la modificación al pacto constitucional originalmente establecido, no como un

⁴⁶ "En términos generales, y sin pretender ofrecer una caracterización cerrada de la cuestión, entenderemos por gobernabilidad un *estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad del sistema político para responderlas de manera legítima y eficaz*. Esta definición, aún en su simplificada brevedad, nos permite ubicar los problemas de gobernabilidad sobre el plano de la relación entre el sistema político y su entorno o ambiente, es decir, la sociedad, evitando cargar uno solo de los términos de la relación de gobierno con el peso por mantener adecuadas condiciones de gobernabilidad ". Véase Camou, Antonio. "Gobernabilidad". En Baca Olamendi, Laura, Bokser Liwerant, Judit, *et.al. Léxico de la política*, pp. 283-288. Para ampliar el tema consúltense Alcántara Sáez, Manuel. *Gobernabilidad, crisis y cambio*. FCE. México, 1995.

⁴⁷ Véase Meyer, Lorenzo. "La fantasía de la élite". En *Liberalismo Autoritario. Las contradicciones del sistema político mexicano*. Océano. Colección, Con una cierta mirada. México, 1995, pp. 140-142

quiebre de la base legal, porque ésta prevalece, pero sí una fuerte transformación en las bases que engendraron y mantuvieron la relación Estado-sociedad sembrada en la Constitución de 1917. Dadas las pretensiones salinistas, estas bases se sometieron a reformas sustanciales que rompen con la estabilidad de diversos sectores sociales y modifican el vínculo estatal con la sociedad, de aquí que en el siguiente apartado abordemos las Reformas Constitucionales a los artículos que sentaron los fundamentos normativos de legitimidad del régimen posrevolucionario por el Constituyente de 1917.

3.2. ELEMENTOS QUE HACEN PATENTE LA RUPTURA DEL PACTO CONSTITUCIONAL DE 1917 QUE FUNDAMENTÓ LA LEGITIMIDAD DEL SISTEMA

En el entendido de que en las elecciones de 1988 el régimen enfrentó el más severo de sus desafíos, ante el quiebre de la estabilidad, el restablecimiento de la legitimidad cuestionada implicaría en un corto plazo adecuaciones a las bases constitucionales que sustentaron la legitimidad del régimen posrevolucionario no sólo como una mera reforma a la Constitución de 1917, sino como un sustancial cambio en los planteamientos ideológicos que dieron origen y sustento a la estabilidad política y social de ella emanada. Nuestra Carta Fundamental de 1917 se concibió como el instrumento de unidad nacional por excelencia y ha tenido una relevante importancia en el desarrollo integral de México, a pesar de que aún reclama la necesidad plena de lograr su absoluta observancia y su cabal cumplimiento.

Las modificaciones que vendría a aplicar el gobierno de Carlos Salinas de Gortari darían cuenta de una de las transformaciones más impactantes en el ámbito de las garantías individuales, en sí la llamada justicia social se vería trastocada en considerables dimensiones. Asimismo la concepción de Estado paternalista da lugar a la de Estado promotor, usando para ello la ideología del liberalismo⁴⁸ exacerbado o neoliberal.

⁴⁸ "... El liberalismo siempre ha estado afectado por su tendencia a considerar a los pobres como hombres fracasados por su propia culpa. Siempre ha sufrido por su inhabilidad para darse cuenta que las grandes posesiones significan poder sobre los hombres y las mujeres lo mismo que sobre las cosas... El Estado (liberal), en efecto, por razón de los intereses que contribuyeron a su formación, tenía propósitos más limitados que el bienestar general de la comunidad. Su aspiración fundamental fue servir a los propietarios. Extendió sin duda la idea de propiedad en tal forma, que concedió derechos en la ley a todos los que ejercían una demanda efectiva...

El pacto⁴⁹ con el cual se funda el Estado posrevolucionario, conllevó por si mismo la cesión de los derechos políticos ciudadanos a cambio del cumplimiento de derechos sociales corporativos destinados a tierra, trabajo, educación, salud, vivienda y salario, entre otros. En el contexto de la Constitución de 1917 y en el pacto que de ella emana, incluyó a campesinos y trabajadores asalariados en la vida estatal a su vez incorporó el reparto agrario y las relaciones laborales en la esfera del derecho público y sancionó la subordinación del interés privado al interés nacional. Así planteado, la tierra y el trabajo se convirtieron en derechos constitucionales que quedarían garantizadas por los gobiernos subsecuentes al Constituyente de 1917. De este modo, el Estado surgido de la lucha revolucionaria se convertía en el precursor de lo que en las siguientes décadas estructuraría la relación Estado-sociedad, basado en el reconocimiento y negociación de las clases subalternas agrupadas como fuente de legitimidad estatal. Así la experiencia

Por la naturaleza especial del estado liberal, todas las cuestiones tuvieron al fin que ser referidas al motivo esencial sobre que estaba edificado: el de obtención de ganancias...

... El Estado liberal, como sociedad organizada, no tenía en el fondo objetivo definido, salvo el crear riqueza, ni un criterio mensurable de la función y la situación legal, excepto la habilidad para adquirir aquella... Sus éxitos materiales lo obsesionaron a tal punto que fue incapaz de pensar en el éxito en otras condiciones.

Porque suponía que el afán de lucro era el motivo social esencial, se vio obligado a moldear sus relaciones humanas al servicio de aquél. Esto implicaba la necesidad de un Estado-clase cuyo poder coercitivo supremo se usaba para hacer cumplir todas las condiciones bajo las cuales es posible el afán de lucro. Más aún: también se moldearon a su servicio la moralidad y la religión, ya que está en la naturaleza humana buscar una base ética para las ideas de que vive... Laski, H.J. *El liberalismo europeo*. Breviarios 81, FCE, 7ª. Reimpresión, México, 1981, pp. 221-224

⁴⁹ De la propuesta por establecer un orden legal definido, de acuerdo con Weber, se da cuerpo a la *dominación legal con administración burocrática*, que descansa en la validez de ideas entrelazadas entre sí:

"1. Que todo derecho, 'pactado' u 'otorgado', puede ser *estatuído* de modo racional —racional con arreglo a fines o racional con arreglo a valores (o ambas cosas)—, con la pretensión de ser respetado, por lo menos, por los miembros de la asociación (en las territoriales: dentro de su dominio territorial) realicen acciones sociales o entren en relaciones sociales declaradas importantes por la asociación.

2. Que todo derecho según su esencia es un cosmos de *reglas* abstractas, por lo general estatuidas intencionalmente; que la judicatura implica la aplicación de esas reglas al caso al caso concreto; y que la administración supone el cuidado racional de los intereses previstos por las ordenaciones de la asociación, dentro de los límites de las normas jurídicas y según principios señalables que tienen la aprobación o por lo menos carecen de la desaprobación de las ordenaciones de la asociación

3. Que el soberano legal típico, la 'persona puesta a la cabeza', en tanto que ordena y manda, obedece por su parte al orden impersonal por el que orienta sus disposiciones.

Lo cual vale para el soberano legal que *no* es 'funcionario', por ejemplo: el presidente electivo de un Estado.

4. Que —tal como se expresa habitualmente— el que obedece sólo lo hace en cuanto *miembro de la asociación* y sólo obedece 'al derecho'.

Como miembro de la unión, del municipio, de la iglesia; en el Estado: *ciudadano*.

5. En relación con el número 3 domina la idea de que los miembros de la asociación, en tanto que obedecen al soberano, no lo hacen por atención a su persona, sino que obedecen a aquel orden impersonal; y que sólo están obligados a la obediencia dentro de la *competencia* limitada, racional y objetiva, a él otorgada por dicho orden...' Weber, Max. *Economía y sociedad*, pp. 173-174

corporativa sería la columna vertebral de la estabilidad política del régimen posrevolucionario.⁵⁰

De acuerdo con esto y con lo que menciona Adolfo Gilly :

... cuando hablamos de *pacto* no nos referimos a la experiencia empírica resultante de un diálogo establecido efectivamente entre individuos o grupos en un espacio y tiempo determinado. Utilizamos *pacto* como figura simbólica que da cuenta de la conformidad de los hombres con las reglas que regularán su vida como miembros de una comunidad civil y, por tanto, de su disposición de acatarlas y obedecerlas. En esa aceptación se encierra el problema de la *legitimidad*, es decir, el reconocimiento de la validez de un orden estatal por quienes lo conforman y, por tanto, la posibilidad de obtener reconocimiento y obediencia *voluntaria* en los gobernados.⁵¹

En la lógica del pacto, el entramado de relaciones, lealtades, intercambios y fidelidades clientelares y corporativas conformaron esta base de legitimidad y permitieron que el régimen posrevolucionario estructurara los mecanismos que en lo sucesivo garantizarían su permanencia y cohesión social con la población. Del apego y acato a ese pacto ha dependido de manera estricta la reproducción de las relaciones de mando-obediencia y la autoridad moral del mando, en este caso del Estado mexicano posrevolucionario.

El arribo a la presidencia de Carlos Salinas de Gortari implicaría, además de marcar un aspecto distintivo en las elecciones de 1988, el despertar de la población a la democracia, modifica el ritmo tradicional del orden político y se puede decir que en su ejercicio de gobierno transgrede los pactos y rompe con los viejos equilibrios. Esto es notorio desde su proyecto modernizador, que instala una nueva racionalidad burocrática. Como ya se explicó previamente, la modernización y todo lo que ella conlleva, se empleó como un tema legitimador que en su momento le permitió al gobierno salinista salir de la aguda crisis con la que asume su cargo.

Desde la perspectiva salinista, los mecanismos de legitimación ya no estarían establecidos por el consenso, sino desde la capacidad gubernamental para instaurarla, es

⁵⁰ Cfr. Gilly, Adolfo. *México: el poder, el dinero y la sangre*, p. 118

⁵¹ *Ibid*; pp. 192-193

decir se legitima desde el gobierno, no desde las bases de la elección, el consenso y la credibilidad a las formas de adhesión política establecida. La legitimación de Carlos Salinas fue azarosa, las elecciones de 1988 no han sido las únicas elecciones impugnadas en la historia reciente del régimen posrevolucionario, hay antecedentes sobre sospechas y denuncias en las sucesiones presidenciales de 1929, 1940 y 1952. Lo notable es que ninguna de esas impugnaciones alteró o modificó el modo de funcionamiento y reproducción de la élite gobernante ni puso en entredicho su legitimidad, de tal suerte que se remontó cualquier tipo de protesta desde 1952 y hasta 1976, con lo que se puede decir que existieron sucesiones presidenciales estables.

Definitivamente el descalabró sufrido en 1988 y la demanda ciudadana por hacer efectivo su voto, desbordaron al sistema de regulación electoral del régimen y evidenciaron las fallas y alteraciones en las reglas no escritas de transmisión del poder hasta entonces vigentes. El aparato de Estado echó mano de sus medios de control más efectivos para atender el desafío. Así,

el diseño de una estrategia estatal de recuperación electoral se convirtió, como nunca antes, en un *imperativo de Estado*: recuperar la legitimidad electoral y desactivar la oposición republicana *conservando intacto el régimen de partido de Estado*, que fue el objetivo estratégico de una política de Estado planificada y sistemáticamente operada en los últimos seis años. Esa estrategia fue desplegada, de acuerdo con lo que plantean Adolfo Gilly y Rhina Roux, en cuatro frentes: 1) Estableciendo una alianza conservadora con el PAN...; 2) una política de manipulación y coerción electoral basada en la utilización meta-constitucional y selectiva de recursos públicos (Pronasol y Procampo); 3) la instrumentación de tres reformas electorales dirigidas a restablecer la imagen de limpieza e imparcialidad de procesos y autoridades electorales, y 4) una reestructuración del subsistema de partidos paraestatales que incluyó la creación del Partido del Trabajo y la fragmentación de las candidaturas presidenciales”.⁵²

La promesa salinista, desde su punto de vista inicial, se definió en diversas vertientes, la primera de ellas estuvo determinada por factores internacionales con la idea de perfilar a México en una posición más alentadora en términos de intercambio comercial con la finalidad de favorecer las importaciones que en su momento le permitieran al país, tentativamente, renegociar la deuda externa. Aunado a ello pretendió un crecimiento

⁵² *Ibid*; pp. 173-174

económico sostenido en la inversión privada, las exportaciones no petroleras, la expansión de los mercados internacionales y la inversión pública que permitiera el desarrollo de la infraestructura elemental. La idea del cambio económico, premisa fundamental de la política salinista, venía acompañada de un claro abandono del Estado benefactor o promotor, producto de la posrevolución y de los preceptos que le dieron vida, fortaleza política y social.

La propuesta de Salinas, a diferencia de Miguel de la Madrid, que había puesto en marcha un cambio de políticas sin modificar los referentes conceptuales, fue llevar su lógica al extremo y alterar el parámetro cultural en el cual se encontraba asentado el sistema político mexicano; propiamente en el nacionalismo revolucionario. Salinas introduce una nueva voz dentro de la retórica política: “el liberalismo social”, con el cual pretende marcar una ruptura definitiva con los elementos del pasado y, a su vez, marcar su huella en la historia. En definitiva, la aplicación y en su momento gestión de las nuevas políticas, daría cuenta de la profundidad de los cambios que marcarían al orden existente al momento⁵³ y su impacto devastador en el tejido social.

De esto podríamos inferir⁴ que la política salinista fracturó las reglas unificadoras de la comunidad estatal, previstas en el pacto constitucional de 1917, sustituyéndolas desde el propio marco jurídico, de tal suerte que Pronasol y Procampo operaron como los “sustitutos provisionales del pacto social contenido en los principios y reglas fundadoras del Estado”.⁵⁴

3.2.1. REFORMAS CONSTITUCIONALES A LOS ARTÍCULOS 3º, 5º, 24, 27 Y 130 POR INICIATIVA PRESIDENCIAL EN EL PERIODO SALINISTA

La transformación jurídica de estas reglas de la construcción estatal y del establecimiento de los pactos fundacionales se pusieron en marcha con las reformas constitucionales que el Ejecutivo presentó ante el Congreso entre 1990 y 1991, para los artículos 3ro, 27 y 130 trastocando elementos básicos de la convivencia social y política, y que a su tiempo en

⁵³ Véase Rousseau, Isabelle. *México: ¿una revolución silenciosa? 1970-1995. (Élites gubernamentales y proyecto de modernización)* El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, México, 2001, pp. 378-379

⁵⁴ Gilly, Adolfo, *op. cit.*; pp. 176

1994, implicaría terribles y costosas desventajas en términos políticos, desestabilizadoras económicamente y con efectos gubernamentales contrarios.

Las propuestas de reforma constitucional ocuparon varios momentos, en primera instancia parten de un instante político, que se liga a la lógica o razón de Estado y por otra, la propiamente jurídica que aplica y modifica el estatuto normativo.

Así, las reformas a los artículos 3ro. y 130 se gestan a partir de la tentativa que presenta el gobierno mexicano de enviar un representante al Vaticano, anunciado por el entonces secretario de Gobernación Fernando Gutiérrez Barrios, el 11 de febrero de 1990. En su momento se manejó como un reestablecimiento desde el punto de vista de política exterior entre el gobierno mexicano y el Vaticano, supuestamente lejos de la política interior que implica la relación Estado-Iglesia que inicialmente no reconocía para esta última personalidad jurídica. El gobierno anunció, en voz de que confirmaría Fernando Solana, secretario de Relaciones Exteriores, el 13 de febrero del mismo año que “el carácter de la designación de un enviado ante el Papa Juan Pablo II... se inscribe en el ámbito de una actividad exterior dinámica que ha desplegado nuestro país para ser actores y participantes en los cambios mundiales en marcha. Se trata de un enviado personal del presidente Carlos Salinas de Gortari... para establecer un mecanismo claro, directo, de diálogo, de conversación, para tratar temas de interés común y cuestiones de cooperación internacional”.⁵⁵

Nombramiento que recayó en Agustín Téllez Cruces, aprobado por la Comisión Permanente del Congreso en manos de diputados y senadores priístas. Era evidente que la propuesta llevaba en el transforme la futura modificación al artículo 130 constitucional y los preceptos legales que lo acompañan por ser consideradas por el clero mexicano como normas obsoletas y limitativas de la libertad religiosa.⁵⁶ Es pertinente señalar que el

⁵⁵ Beltrán del Río, Pascal y Robles, Manuel. “Enviar un representante al Vaticano fórmula para brincar al Congreso la iglesia no quiere menos que las reformas a la Constitución; el gobierno, a la defensiva” *Proceso No. 694-01* del 19 de febrero de 1990. *CD-ROM Proceso 1988-1994*. México, Derechos reservados 1995, Comunicación e Información, S.A. de C.V.

⁵⁶ “Así lo confirma Luis Reynoso Cervantes, obispo de Cuernavaca y principal asesor jurídico del clero mexicano... Los artículos constitucionales a que se refiere Reynoso, y que el clero intenta modificar son el tercero, quinto, 24, 27 y 130. Las propuestas de modificación fueron elaboradas por el propio Reynoso, por encargo de la Conferencia del Episcopado Mexicano. En ellas se pide que el artículo 130 sea reformado para que se le reconozca personalidad jurídica a la Iglesia, así como el voto activo y pasivo a los sacerdotes; que en el artículo tercero se de libertad a las instituciones privadas y a los padres de familia para dar a sus hijos la educación que deseen, que del quinto se levante la prohibición para

acercamiento entre Iglesia y gobierno se manifiesta desde la toma de posesión de Carlos Salinas de Gortari, el primero de diciembre de 1988, donde aparecen como invitados al acto los principales representantes del clero católico mexicano, el entonces delegado papal Jerónimo Prigione, el cardenal Ernesto Corripio Ahumada, el presidente del episcopado Suárez Rivera, su vicepresidente Juan Jesús Posadas Ocampo, el secretario general Manuel Pérez Gil y Guillermo Schulemburg, en su momento abad de la Basílica de Guadalupe.

Las modificaciones al artículo 130 parten propiamente de un momento político, en sí del ofrecimiento hecho por Salinas de Gortari para modernizar las relaciones Iglesia–Estado, ligado sin duda a su afán de legitimación, así como a las transformaciones que a nivel mundial se han llevado a cabo en este sentido y que desde el propio Vaticano se perfilaba como una clara negociación para modificar los preceptos legales de esta relación.

Fue hacia mediados de diciembre de 1989 que los diputados de Gobierno y Puntos Constitucionales, así como los senadores del organismo similar de la Cámara alta, que recibieron amplios volúmenes de material para la revisión y estudio sobre el Artículo 130 constitucional y redefinir el papel de la Iglesia en México. Sin duda los contactos oficiosos entre la Iglesia y el Estado a nivel nacional y algunos otros a nivel internacional, se han dado como una práctica diplomática regular, que sin serlo, se constituyó como un reconocimiento a la mutua existencia de dos entidades, con lo que se solventaron problemas de diversa índole y se negociaron diversas situaciones. Definitivamente, si bien hay un trasfondo político y de juego de reconocimiento a la figura de Salinas, también jugó dentro de los nuevos parámetros que marcan las relaciones entre estas dos instancias dentro de su política de modernización, que también aprovechó como elementos justificantes para la modificaciones previstas que permitieran reanudar su acercamiento. Tampoco es un secreto que la Iglesia hasta antes de la reforma al 130 y al 3ro. constitucional, controlaba 3,600 escuelas a todos los niveles, entre ellas trece

establecer órdenes monásticas; se pide también que el artículo 24 otorgue permiso a los sacerdotes para oficiar en sitios públicos; y, finalmente, propone que en el 27 constitucional se permita a los clérigos poseer y administrar bienes" *Ibidem*. Para ampliar la nota véase la revista *Proceso No. 666*, del 7 de agosto de 1989.

universidades en las que se incluye la Iberoamericana y la Anáhuac, lo que también marca que los preceptos constitucionales no se cumplen.⁵⁷

Retomando la parte histórica, durante los tiempos del centralismo del siglo XIX, antes del pronunciamiento de las Leyes de Reforma, la Iglesia tenía extensas propiedades rústicas y urbanas exentas de impuestos, una tantas improductivas y se mantenían independientes de las facultades del antiguo patronato real respecto del Estado; una jerarquización de la burocracia eclesiástica mediadora, una amplia red de tribunales especiales y un complejo régimen de fueros y privilegios que incluían un sistema financiero propio e integrado, el cobro del diezmo y limosnas. Además, la iglesia mantenía un control único del registro de información demográfica y censal a través de los actos que afectan el estado civil de la población. Estas prerrogativas hacían de la iglesia algo más parecido a un Estado que a una asociación religiosa.

Fue hasta la Constitución de 1857 que se incorporó en su articulado algunas disposiciones que llevaron el punto a la controversia: enseñanza libre, desautorización de los votos, entre otros, como ya se mencionó en el capítulo anterior. Durante el gobierno de Juárez se dictan las Leyes de Reforma, que ocupó a la Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos, la independencia entre ésta y el Estado; la supresión de órdenes de religiosos y de todas las archicofradías, cofradías, congregaciones o hermandades anexas a las comunidades religiosas; la Ley del Matrimonio Civil, de este modo con el triunfo de los principios reformistas, la Iglesia quedó supeditada, en lo temporal, a las normas jurídicas emanadas del Estado y su acción que quedaba ajena al espacio espiritual, se vio limitada a lo que impone, en la esfera civil, la supremacía del poder estatal, en lo económico, la desamortización y nacionalización de los bienes del clero le restituyeron al patrimonio de la nación la enorme riqueza que representaban las propiedades y capitales impuestos que la Iglesia conservaba segregado de los bienes del Estado.

⁵⁷ Vera, Rodrigo. "Movilización del clero para obtener el 'apoyo de los fieles'. En secreto, negociaciones entre funcionarios públicos y jerarcas católicos. *Proceso No. 666*, del 7 de agosto de 1989. *CD-ROM Proceso 1988-1994*.

Con las adecuaciones que incluyó el Constituyente de 1917, no sólo se reafirmaron los principios de separación Estado-Iglesia que fueron fundamentales para la consolidación del Estado mexicano en el siglo XIX, conservando la libertad de culto y la educación laica, subordinó también a los ministros eclesiásticos y desconoció toda personalidad jurídica a las Iglesias. Con ello, la Constitución de 1917 culminó un largo proceso de secularización y de afirmación y consolidación del Estado. En 1924, con la expedición de la Ley Reglamentaria del 130 y las reformas del Código Penal, en un clima de tensión y rechazo eclesiástico a la Constitución, desencadenó la Guerra Cristera durante los años 1926 a 1929, manteniendo un Estado conflictivo durante una década.

Los trabajos para llevar a cabo las modificaciones a los artículos 3ro. y 130, se presentaron hacia noviembre de 1991. Los legisladores priístas, en su mayoría, elaboraron la iniciativa de reformas constitucionales en materia religiosa, que Salinas de Gortari dio a conocer en su Tercer Informe de Gobierno, el 1ro de noviembre de ese año. El mensaje presidencial fue dirigido en los siguientes términos:

En mi discurso de toma de posesión propuse modernizar las relaciones con las iglesias. Partidos políticos de las más opuestas tendencias han señalado también la necesidad de actualizar el marco normativo. Recordemos que en México la situación jurídica actual de las iglesias derivó de razones políticas y económicas en la historia y no de disputas doctrinarias sobre las creencias religiosas, por lo que su solución debe reconocer lo que debe perdurar y lo que debe cambiar. Por experiencia, el pueblo mexicano no quiere que el clero participe en la política ni acumule bienes materiales, pero tampoco quiere vivir en la simulación o en la complicidad equívoca. No se trata de volver a situación de privilegio sino de reconciliar la secularización definitiva de nuestra sociedad con la efectiva libertad de creencias, que constituye uno de los derechos humanos más importantes. *Por eso convoco a promover la nueva situación jurídica de las iglesias bajo los siguientes principios: institucionalizar la separación entre ellas y el Estado; respetar la libertad de creencias de cada mexicano, y mantener la educación laica en las escuelas públicas. Promoveremos congruencia entre lo que manda la ley y el comportamiento cotidiano de los ciudadanos, dando un paso hacia la concordia interna en el marco de la modernización.*⁵⁸

⁵⁸ Salinas de Gortari, Carlos. *Tercer Informe de Gobierno*, Presidencia de la República, Dirección General de Comunicación Social, México, Noviembre 1ro. de 1991, pp. 53-53

La promesa presidencial se ejecutó desde la cúpula del PRI, ya que Luis Donaldo Colosio, entonces líder del partido, solicitó a Mariano Palacios Alcocer, exgobernador de Querétaro y presidente de la Fundación Cambio XXI, que elaborara la iniciativa. En esta tarea integró una comisión quienes analizaron la historia de México, la evolución jurídica de la relación Iglesia-Estado y las posibles consecuencias que la reforma traería. A ello se unieron las consultas a 380 legisladores del PRI por medio de cuatro diputados y dos senadores. Asimismo se realizaron consultas en los estados de Chiapas y Durango, y participaron representantes de otras iglesias, diferentes a la Católica, junto con universitarios y comunicadores sociales.

El texto de la iniciativa se le presentó al clero el 8 de diciembre de 1991, en una reunión celebrada en Los Pinos, en la cual se hicieron explícitos los cambios a los artículos 3, 5, 24, 27 y 130: “Que el artículo tercero permita a las asociaciones religiosas dedicarse legalmente a la enseñanza, siempre y cuando respeten los planes y programas de estudios oficiales; que en el artículo quinto se suprima la prohibición de establecer órdenes monásticas; pide que el artículo 24 permita las manifestaciones de culto fuera de los templos: que en el artículo 27 se permita a las asociaciones religiosas adquirir, poseer o administrar los bienes necesarios para sus fines, y que se sujeten a régimen fiscal; y, finalmente, que en el artículo 130 se les reconozca personalidad jurídica a las iglesias, que deberán constituirse como asociaciones religiosas, y también que los ministros de culto puedan votar.”⁵⁹

En términos estrictos, se respetarían los principios básicos de la situación jurídica que guardan las iglesias: respeto a la libertad de creencias, Estado soberano, clara delimitación entre los asuntos civiles y eclesiásticos, igualdad jurídica entre todas las iglesias, agrupaciones religiosas y conservar el principio de educación pública laica. La premisa fundamental con el Constituyente de 1917 fue la de desconocer toda personalidad jurídica a las iglesias que limitara su participación política y de control social en el contexto del Estado posrevolucionario, y de la promulgación de la Carta Magna.

⁵⁹ Vera Rodrigo “Los obispos, felices con las reformas constitucionales. Iniciativa de un mes: el presidente la ordenó, Mariano Palacios Alcocer la elaboró, los legisladores la firmaron y el PRI la presentó”. *Proceso No. 789*, del 16 de diciembre de 1991, *CD-ROM Proceso 1988-1994* .

Para Salinas cumplir con el compromiso de modernizar las relaciones Iglesia-Estado ofrecía diversos beneficios, principalmente el beneficio político, el reconocimiento amplio a su gestión y a su generosidad frente a los jefes de la iglesia, la posibilidad de otorgarles a los sacerdotes la capacidad del voto, abría también la oportunidad de ampliar la participación de este sector en las urnas, con miras a asegurar y garantizar el voto para el PRI en los comicios. Además del amplio reconocimiento por parte de la población ante su capacidad de apertura, tolerancia y aceptación a un grupo particularmente separado de la acción del Estado, pero profundamente vinculado con el sentir y las demandas de la población, porque lejos de cualquier aspecto político que impacte a las relaciones Estado-Iglesia, el pueblo de México mantiene un férreo sentimiento a respetar sus costumbres religiosas y eso fue una condición social que aprovechó políticamente el gobierno salinista. Reestablecer las relaciones con el Vaticano y acercar al clero al entorno estatal, le permitieron a Carlos Salinas cohesionar su poder al interior del grupo gobernante y perfilar su apertura política en este aspecto con miras a fortalecer su imagen y ganar terreno.

Así pues los artículos 3ro, 5º; 24, 27 y 130 se reforman el 28 de enero de 1992, de acuerdo con el *Diario Oficial de la Federación* de esa fecha, una vez que fueron aprobadas por la Cámara de Diputados las modificaciones correspondientes. De este modo se aprobaron los siguientes decretos por cada artículo:

Decreto por el que se reforman los artículos 3ro, 5º; 24, 27 y 130 y se adiciona el Artículo Decimoséptimo Transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁶⁰... La reforma al Artículo 3ro precisa que la educación que imparta el Estado-Federación, Estados, Municipios sea laica, buscando evitar que la educación oficial privilegie alguna religión o promueva el profesar una religión. Además, establece que la educación primaria, secundaria y normal, así como aquella destinada a obreros y campesinos que impartan los particulares, deberá adquirir expresa autorización, debiendo ajustarse a los planes y programas que al efecto establezca la autoridad.⁶¹

⁶⁰ Cámara de Diputados LVII Legislatura. *Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917-2000*. Biblioteca del H. Congreso de la Unión. Sistema Integral de Información y documentación. 4ª. ed; Cuadernos de Apoyo, MJ-59-2000. Enero, 2000. México, pp. 31, 36, 52, 61, 234 y 241.

⁶¹ *Ibid*; p. 31

Para el artículo 5º. Se reforma el párrafo quinto, y decreta que “el Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo o la pérdida de la libertad de la persona por cualquier causa.”⁶²

En el artículo 24. “Se ratifica la libertad de creencias y, en concordancia con ésta, se imprime mayor flexibilidad en lo que hace a la celebración de actos externos de culto público.”⁶³

El artículo 27 sufre su modificación número 16 con la reforma a las fracciones II y III. “Plantea que las asociaciones religiosas pueden adquirir, poseer o administrar los bienes que sean indispensables para su objeto y dejar a la ley reglamentaria establecer las restricciones para evitar acciones de acaparamiento. Esta limitación es acorde con la finalidad de las iglesias, las cuales no tienen un objetivo económico o lucrativo.”⁶⁴

Con la reforma al Artículo 130 “se tiene por objeto plantear la separación del Estado y la Iglesia. Corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión legislar en materia de culto público, iglesias y agrupaciones religiosas. La ley reglamentaria respectiva que será de orden público, desarrollará y concentrará las disposiciones que establece este artículo.”⁶⁵

A estas leyes constitucionales se adicionó el artículo 17 transitorio que menciona: “los templos y demás bienes que, conforme a la fracción II del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se reforma por este decreto, son propiedad de la nación, mantendrán su actual situación jurídica.”⁶⁶

Como nuevo elemento de reforma constitucional expresada desde la campaña de Carlos Salinas y que implicaría una ruptura mayor con el Pacto Constitucional originario fueron las reformas al artículo 27 en materia agraria. Como ya se ha explicado en el capítulo II, el movimiento campesino del cual surgió el Plan de Ayala de 1911 fue definitivo en el movimiento Revolucionario y cobró particular peso en el artículo 27 de la

⁶² *Ibid*; p.36

⁶³ *Ibid*; p. 52

⁶⁴ *Ibid*; p. 61

⁶⁵ *Ibid*; p. 234

⁶⁶ *Ibid*; p. 241

Constitución de 1917, y su aplicación plena durante el gobierno de Lázaro Cárdenas en 1934, donde se aplican las mayores dotaciones de tierra ejidal y se fijan los parámetros de la pequeña propiedad. La intención del cambio en este precepto constitucional parte de la siguiente perspectiva salinista:

del reconocimiento de nuevas realidades: nuestra población está creciendo, pero nuestro territorio es el mismo... Ha crecido la producción pero la productividad no es suficiente... El reparto agrario establecido hace más de 50 años se justificó en su época, y es reconocido hoy en día por su compromiso con los campesinos. En su momento llevó justicia al campo; pero pretender, en las circunstancias actuales, continuar por el camino de antes ya no significa prosperidad para la patria ni justicia para los campesinos... Ratificaremos la vigencia de las tres formas de propiedad que establece la Constitución para el campo: ejidal, privada y comunal. El ejido permanecerá pero promoveremos su transformación.⁶⁷

Hasta antes de estas reformas constitucionales, particularmente la del artículo 27, los derechos sobre las tierras ejidales y comunales tenían el carácter inembargables, inalienables e imprescriptibles, independientemente si el producto de la tierra se obtenía de manera común o privada. La tierra al ser de posesión común, no tenía posibilidad legal alguna de ser vendida, rentada o hipotecada, el único medio de cambio de propiedad era la transmisión del usufruto por la vía sucesoria, una vez que el ejidatario fallecía —y con el sus obligaciones—, o de acuerdo con la ley, cuando no se cultivara la tierra o se destinara para el cultivo de estupefacientes; en cuyo caso se designaba a un nuevo titular, de acuerdo con los usos y costumbres de la comunidad, quien recibía los derechos sucesorios agrario quedaba obligado a ver por el bien de la pareja y los hijos económicamente dependientes del ejidatario original.⁶⁸

La importancia política y social de la posesión de la tierra, de acuerdo con lo plasmado en la Constitución de 1917, se constituyó como una salvaguarda vital para que los campesinos, objeto de la lucha revolucionaria, conservaran el producto directo de sus tierras, ya que sus derechos eran imprescriptibles, de tal suerte que no podían ser despojados de éstas, además de que en cualquier caso irregular podían ejercer la defensa de sus derechos agrícolas restitutorios o dotatorios. De este modo el carácter

⁶⁷ Salinas de Gortari, Carlos. *Tercer Informe de Gobierno*, op. cit; pp. 56-58

⁶⁸ Véase Calva, José Luis. *La disputa por la tierra. La reforma del artículo 27 y la nueva ley agraria*, Fontamara, México, 1993.

legal que se le dio a estas tierras de inembargables, inalienables e imprescriptibles, le garantizaron al campesinado la conservación de los terrenos ejidales y comunales, ya que al no tener posibilidad legal para rentar, vender o hipotecar sus tierra, éstas quedaban a salvo de los ajuste de precios y movimientos del mercado y a la vez los protegían de la pérdida de sus tierras por actos de despojo.

La Constitución de 1917 y las subsecuentes leyes reglamentarias sobre el reparto de la tierra y las garantías que aseguraban su conservación se plasmaron como preocupaciones elementales durante los gobiernos posrevolucionarios, previos al gobierno de Miguel Alemán, que dieron salida a las demandas campesinas, centrándose en la construcción de obras de riego, otorgamiento de créditos, apoyo técnico con la introducción de maquinaria y fertilizantes, construcción de carreteras, obras hidroeléctricas, exenciones fiscales y precios de garantía. Las demandas sociales emanadas del movimiento revolucionario encontraron eco hasta la implantación de las políticas gubernamentales del cardenismo, con lo que aseguró la paz social durante un largo periodo, de tal suerte que la propiedad de la tierra comunal, tal como lo planteó la Ley Agraria de 1915, mantuvo el lema: “Reforma, libertad, justicia y ley” que, de alguna forma, fue trastocada en el gobierno de Miguel Alemán, quien manifestó una marcada preferencia por la propiedad privada, lo que se demuestra en 1946 cuando envió una iniciativa al Congreso de la Unión para favorecerla por encima de los beneficios de comuneros y ejidatarios.

Una vez concluido el periodo alemanista, las reformas que se aplicaron al Artículo 27 se concentraron en garantizar el dominio de la nación sobre los recursos petroleros, aguas territoriales, electricidad y energía nuclear. Asimismo, se conservaron las garantías a comuneros, ejidatarios y pequeños propietarios, con lo que el espíritu posrevolucionario dio continuidad de manera regular a su proyecto social y político.

La postura salinista ante la propiedad de la tierra comunal y las propuestas de cambio al Artículo 27 Constitucional, se amalgamaron con las discutibles propuestas del modelo económico neoliberal y los postulados de la modernización, asumidas como principios para modificar este precepto con base en una nueva forma de enfrentar los retos sociales. En este sentido la ola privatizadora que azotó al mundo a finales de los años ochenta y principios de los noventa, entraron de manera entusiasta en el gobierno

de Salinas. La apertura al campo a las empresas comerciales, promovería la enajenación del ejido y finalmente su desaparición.

El 11 de noviembre de 1991 Salinas de Gortari envió a la Cámara de Diputados la iniciativa de reforma al Artículo 27, modificando con ello los postulados fundamentales para la regulación de la propiedad de la tierra. La razón fundamental para dar marcha a una reforma de esta naturaleza, fue el atraso del campo mexicano. En términos generales, la reforma estableció el fin del reparto agrario, la supresión del carácter inalienable, inembargable e imprescriptible de las tierras de las comunidades agrícolas y los ejidos; la autorización para convertir en propiedad privada las tierras ejidales, trayendo consigo la posibilidad legal de venderlas, rentarlas e hipotecarlas; la autorización para conformar sociedades mercantiles entre los ejidatarios, con propietarios particulares o con cualquier otro tercero, incluidos los inversionistas extranjeros; el otorgamiento del usufructo de los terrenos ejidales y comunales como garantía al incumplimiento en el pago de créditos y otras clases de obligaciones; la posibilidad de crear nuevos latifundios a partir de la constitución de sociedades mercantiles.

A la par de esta iniciativa, el 14 de noviembre de 1991 Carlos Salinas de Gortari anunció un plan de diez puntos para reactivar el campo e hizo patente que las reformas al Artículo 27, “constituyen una visión progresista del país”. Y agregó lo siguiente:

lo único reaccionario es proponer que nada cambie en el campo, que todo es intocable. Los mitos llevan hoy pobreza al medio rural. El inmovilismo es sinónimo de conservadurismo y ante la miseria del campesino es inaceptable. Atar al campo a fórmulas agotadas, impide alcanzar los grandes objetivos de nuestras luchas agrarias...⁶⁹

Propiamente el Plan para reactivar integralmente el campo, comprendía recursos presupuestales hasta por 14 billones de pesos para el sector y daba solución a la cartera

⁶⁹ Correa, Guillermo. “Artículo 27: Estrategia verbal para llegar a los cambios” *Proceso No. 785-10*, del 18 de noviembre de 1991. *CD-ROM Proceso, 1988-1994*.

vencida del entonces Banrural,⁷⁰ ampliar la cobertura del seguro agrícola, mayores subsidios y la creación de un Fondo Nacional de Empresas de Solidaridad.⁷¹

Invariablemente el anuncio de la reforma al Artículo 27 y la puesta en marcha de un plan para reactivar el campo, traería temor y confusión, ya que la naturaleza exacta de las reformas era poca y los grupos de ejidatarios tenían de frente problemas inmediatos de endeudamiento creciente, caída de los precios de sus productos y una amplia falta de créditos. Las manifestaciones no se hicieron esperar en la región chiapaneca. La primera fue organizada por la OCEZ en Venustiano Carranza y otra por la ANCIEZ en Ocosingo. Por su parte, los miembros de la ARIC expresaron un compromiso formal de no vender tierras ejidales. Los principios básicos del Pacto Constitucional de 1917 se vieron expuestos, trastocados por la intención reformista de Salinas, pero principalmente por la insensibilidad política de un gobierno que puso en tela de juicios tales principios.⁷²

Ahora bien, las modificaciones constitucionales, la ruptura y disgregación del pacto originario y la velada carencia de atención a demandas sociales de índole elemental en las comunidades más alejadas de un país, que a fuerza de discurso, ingresó a la modernización y al “primer mundo” desde el punto de vista macroeconómico, chocaron con una realidad, pocas veces mostrada, de un país y una población aún sumergida en atrasos propios de una comunidad agraria, asentados en la tierra propiamente por el respaldo constitucional que les confirió en su momento el uso y propiedad de los terrenos ejidales, población inmersa en el descontento, en la exclusión y en abuso de una autoridad que lejos de legitimar su presencia, la volvía cada vez más cuestionable. La creencia en el pacto y en la legitimidad de origen, la que enmarcó la estabilidad del México posrevolucionario, dejaron de operar como mecanismos de contención social.

3.2.2. LA ANTESALA DEL DESENCANTO

⁷⁰ Véase Vázquez, Antonio. “Culpan a Banrural del fracaso del ejido. Con las reformas al Artículo 27, ‘quieren hacernos peones’: campesinos laguneros. *Proceso No. 786-07*, del 25 de noviembre de 1991. *CD-ROM Proceso, 1988-1994*.

⁷¹ *Ibidem*.

⁷² Harvey, Neil. “Efectos de la Reformas del Artículo 27 en Chiapas: resistencia campesina en la esfera pública neoliberal”. En Zermeño, Sergio (Coordinador). *Movimientos sociales e identidades colectivas. México en la década de los noventa*. Colección La democracia en México. La Jornada ediciones, Centro de investigaciones y Humanidades, UNAM; México, pp. 142-144

El punto central que, podría decirse, marca el quiebre de una legitimidad pactada dentro de un sistema sentado en mecanismos de legitimación tradicionales, converge con los resultados de varias tendencias históricas. Por una parte, se manifiesta el declive universal del Estado de bienestar, como una tendencia ante un mundo globalizado, regido por los patrones del mercado y de la exacerbada política económica neoliberal. Un México corporativo con esquemas de apoyo social ilimitado, quedaba como un Estado anómalo históricamente. Se suman las transformaciones económicas, producto combinado de tendencias mundiales, se transformaron las relaciones de dominio y articulación institucional entre el Estado y sus redes de control social, laboral, campesina, política y económica, sentadas en las bases constitucionales, que ante su destrucción generan una ruptura de fondo. A ello se agrega como elemento clave,

la pérdida de legitimidad del poder existente ante la reacción política del pueblo mexicano contra esa ruptura social en las elecciones presidenciales de 1988, al dar la mayoría de votos al candidato de la oposición Cuauhtémoc Cárdenas. La negativa de ese poder a reconocer este hecho histórico, primero con la 'caída del sistema' y después con la increíble e ilegal quema de las actas electorales,..., dejó sin legitimidad ese poder. A su debido tiempo, esta carencia de legitimidad, *defecto de origen insaneable en cualquier sociedad política*, salió a la superficie en todo su esplendor.⁷³

Los elementos anteriormente mencionados son tendencias históricas, que desarticulaban la vieja relación estatal, sin que se lograra fundar una nueva con mayores elementos de cohesión en torno al poder. Si bien, efectivamente, Salinas abre el camino a una nueva relación estatal, no cuenta con los elementos de legitimidad surgidos tanto del consenso como del reconocimiento, que le permitan perfilar una estrategia de recuperación de la estabilidad que desde el interior del sistema se estaba resquebrajando. A pesar de un plausible paso hacia la modernización política, la apertura propiamente, tampoco Salinas puso en marcha los elementos, ni a nivel gobierno, ni a nivel de su partido, para gestar un cambio trascendental en las formas de transmisión de poder, quedando en el sobreentendido que la política estatal construida en el corporativismo y en el partido hegemónico se mantendría como un viejo recurso, anquilosado, tambaleante y además con franca pérdida de la base constitucional que permitiera garantizar la contención del tejido social, lacerado y con riesgo de encono, ruptura y enfrentamiento.

⁷³ Gilly, Adolfo. "Estas ruinas que vemos o una nueva República", *México: el poder, el dinero y la sangre*, p. 140

El desencanto vendría encadenado al derrumbamiento de las construcciones que se situaron como piedras de toque endebles de un gobierno que desde su nacimiento creció carente de consenso y, sin embargo, se fundamentó en creencias que a la postre resultarían cuestionables, incluso políticamente irresponsables. Primeramente la creencia en que la ilegitimidad del proceso con el cual asume el gobierno Salinas de Gortari se revertiría a partir del propio ejercicio gubernamental y la puesta en marcha de acciones tendientes a establecer mecanismos de legitimación, haciendo uso del propio aparato estatal y de las formas tradicionales del ejercicio del poder del presidencialismo autoritario, vertical, corporativo y centralista, que, en cierto modo, garantizaría la cohesión al interior del juego político entre los grupos y las élites que en su inicio llegaron a confrontar y desequilibrar la elección de Salinas. Aquí se liga una cuestionable segunda creencia en una popularidad sin precedentes de su persona que supuestamente se mantuvo hasta 1993. El cuestionamiento parte de la propia fuente de popularidad y de quienes desde su inicio la declararon inexistente; fue desde el interior del sistema donde se gestaron los elementos de descrédito a su persona, como posible contendiente a la elección, y desde los sentimientos e ideas del pueblo mexicano su adhesión se inclinaba claramente hacia la figura de Cárdenas. La falsa creencia en que las reformas a los artículos 27 e incluso 3ro. y 130, se fundamentaban en una supuesta innecesaria existencia de los mismos, dejó de lado la condición política, social, histórica y jurídica que le dieron fundamento sólido, suponiendo que su reforma no trastocaría la base de su existencia y no habría reacción ante su ruptura desde la cúpula del poder. El resultado de ello se vería claramente expresado en la insurrección de Chiapas en 1994, que se gestaba previamente y que desmentía las justificaciones de una reforma insensible al sentido estricto de los pactos políticos y sociales.

Por otra parte, también hablamos de una creencia que a nivel internacional ponía tanto la imagen de Salinas como del gobierno a su cargo en la palestra de los países que daban pasos agigantados para incorporarse al primer mundo, ante la inercia de la modernización económica y la globalización. Así, el Tratado de Libre Comercio, celebrado entre México, Canadá y los Estados Unidos, daba al gobierno de Salinas una esfera de poder y legitimidad que en las urnas no existieron y que la población le había negado. El reconocimiento exterior le daba a Salinas la posibilidad de justificar sus acciones primordialmente economicistas antes que políticas, propias de la corriente tecnócrata que

conduce al país. Finalmente, la creencia de que la restricción a la apertura política, ensombrecida por la modernización económica, no generaría los espacios necesarios de expresión popular y de manifestación de las fuerzas opositoras para construir canales encaminados, a su tiempo, a obligar la apertura y la alternancia en el poder.

El desencanto no es sólo de la élite gobernante, es de la población, de quienes nos vimos crédulos de un gobierno de avanzada, ilegítimo de origen, pero creativo para armar las condiciones de legitimación inexistentes. En sentido estricto la responsabilidad no recaería en la figura de Salinas, sino en la debilidad estructural del sistema.

3.3. DEBACLE DEL PROYECTO POLÍTICO–ECONÓMICO SALINISTA. CONFIRMACIÓN DE UNA LEGITIMACIÓN ENDEBLE

La propuesta de una construcción de la vida social pacífica, sostenida, económicamente viable, internacionalmente aceptada y reconocida, pero política limitada, haría eclosión en el momento decisivo. Las creencias de una élite que vislumbró un país lejano a la realidad, se desvanecieron inesperadamente y, entonces, los acontecimientos hicieron de un gobierno ilegítimo, la confirmación de su derrota.

3.3.1. LOS “TRIUNFOS”, ESPEJISMOS DE LOS LOGROS MACRO-ECONÓMICOS

Indudablemente el aspecto primordial del proyecto de Carlos Salinas fue el económico. La forma de administrar su gobierno estuvo encaminado a la estabilización de la economía, a través de una drástica reestructuración basada en dos aspectos fundamentales:

- a) Una reforma de la administración y la razón del ser del gobierno que significó cambios en la política tributaria, y una reforma presupuestal, que a su vez implicó la renegociación de la deuda, la

privatización de paraestatales y una reorientación de recursos para combatir la pobreza, y

b) Una reforma en las relaciones y transacciones económicas, basada en una drástica apertura de la economía a la competencia internacional, pasando por acuerdos como del Tratado de Libre Comercio (TLC), la desregulación y modificaciones legales, entre las que destaca la reforma al artículo 27 constitucional, y las legislaciones en materia como inversión extranjera, competencia económica, propiedad intelectual y otras.⁷⁴

Al ser la convicción del gobierno salinista, y de su equipo, basar el proyecto de nación en una premisa económica, sus esfuerzos se dirigieron desde el inicio de su gestión a concertar y pactar básicamente entre los sectores que intervienen de manera directa en la producción. En este entendido, desde sus días como secretario de Programación y Presupuesto, durante el gobierno de Miguel de la Madrid, se acordó el Pacto de Solidaridad Económica, seguido ya en su gestión del Pacto para la Estabilidad y Crecimiento Económico, que en 1992 cambió por el nombre de Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo (PECE) y en la última etapa de su sexenio se concertó el Pacto para el Bienestar, la Estabilidad y el Crecimiento (PBEC), que ya sería propio de la obra de Ernesto Zedillo. Este tipo de acuerdos mostraron la intención del gobierno por pactar y negociar entre los sectores económicos que permitieran mantener la estabilidad del proyecto. De manera general en cada negociación se fijaron los parámetros en torno a los cuales se deberían tomar decisiones sobre inflación, tipo de cambio, salarios y costos de producción, bajo el seguimiento de subcomisiones y comisiones encargadas de hacer cumplir los acuerdos negociados en cada sesión.

En términos macro-económicos se advierte que uno de los principales logros de la administración salinista fue equilibrar las finanzas gubernamentales, de tal suerte que se pasó de un déficit de 16% del Producto Interno Bruto (PIB) a una condición de superávit de 1.6% en 1992, de 0.7% en 1993 y un equilibrio hasta antes de diciembre de 1994, a lo que se debe adicionar los ingresos por venta de paraestatales, situación que en muchos sentidos cuestiona, pero principalmente por la poca derrama de recursos hacia la atención de los servicios públicos básicos para la población, a pesar del Pronasol.

⁷⁴ Véase Castillo, Alejandro. "1988-1994. La transformación". Revista *Expansión*. No. 654. Vol. XXVI, México, Noviembre 23, 1994, pp. 60-67

De manera particular, durante el gobierno de Salinas se llevó a cabo la desincorporación de un sinnúmero de empresas paraestatales, bajando de 1,115 en el año de 1982 a sólo 213 en 1994. En el transcurso de su sexenio se vendieron empresas de servicio tales como TELMEX, industrias como SIDERMEX y FERTIMEX, además de la banca. En términos globales, las ventas por las paraestatales generaron 21,400 millones de dólares, de los cuales el 63.4% se obtuvieron por la venta de los 18 bancos que controlaba el Estado, 28.6% por la venta de TELMEX y 8% por el resto. Quedaron en manos del Estado las plantas petroquímicas propiedad de Petróleos Mexicanos.

Cabe mencionar que 87.8%, que representan 18,800 millones de dólares, de los recursos obtenidos por la desincorporación de paraestatales, se destinaron a la amortización de la deuda. Después de una serie de negociaciones para atender los problemas causados por la deuda del sector público, así como por los prepagos realizados en el transcurso del sexenio, la deuda pasó de representar 63.5% del PIB en 1988, a sólo 22.4% en junio de 1994. Al verse disminuidas las necesidades de financiamiento del sector público aumentó la disponibilidad de recursos para el financiamiento de las actividades del sector privado. De este modo, el financiamiento al sector privado creció en 224.55% en términos reales. Sin embargo, a pesar de esta disponibilidad y recuperación, el problema del financiamiento a la actividad productiva fue de los más representativos durante el periodo salinista.

Por lo que a la inversión externa se refiere, desde los inicios del sexenio de Salinas se pretendió la captación del ahorro externo. La meta en un inicio era la de recibir 24,000 millones de dólares al final del sexenio, la expectativa se amplió y hacia mediados de 1994 se había logrado un ingreso por 49,775 millones de dólares. Sin embargo, la mayoría de los inversionistas que se asentaron en el país con sus recursos, optaron por la ganancia fácil a través de inversiones en la Bolsa Mexicana de Valores con un alto grado de volatilidad y que se vio reflejado en el segundo trimestre del fatídico año de 1994, cuando se detectó un descalabro espectacular con la salida de 9,000 millones de dólares, lo que afectó el nivel de reservas que cayeron de 24,000 millones a cerca de 15,000 millones de dólares.

De los logros económicos, el que más impacto tuvo fue el control de la inflación. En este sentido pasó de una tasa de 160% en 1987, a 8.1% en 1993 y a 6.5% en 1994, todo ello antes de diciembre de 1994. A lo largo de la administración de Carlos Salinas se atacaron los diferentes factores que influyen en el fenómeno, así pues se controló la emisión de dinero, se abrieron los mercados internos para obligar a los productores nacionales a vender a precios competitivos, se eliminó el componente inflacionario que se basa en expectativas. Aunado a esto se pone de relieve la decisión de proporcionar autonomía al Banco de México, con lo que se garantiza que no habría más financiamiento inflacionario del gasto público.

El comercio exterior también alcanzó su “triumfo” en esta cadena económica. El intercambio comercial las exportaciones totales, sin maquiladoras crecieron desde 20,657.6 millones de dólares en 1988 a un estimado cercano a los 33,000 millones de dólares para 1994. En 1988 las exportaciones manufactureras representaban el 59% mientras que las petroleras se concentraban en un 28.4%. Al cierre del sexenio salinista, las exportaciones manufactureras alcanzaron 68.8% en tanto que las petroleras disminuyeron a 21.55%. Lamentablemente, el crecimiento de las exportaciones no fue unilateral ya que las importaciones pasaron de 18,903 millones de dólares a 56,899 millones de dólares en el sexenio. Lo que daba por hecho que el país se mantenía en una balanza comercial deficitaria. El problema no impactaba de manera alarmante ya que se estabilizó la compra de materias primas y bienes terminados a precios bajos, dada la política económica de mantener fijo el tipo de cambio, obligando a conservar altas las tasa de interés internas, con lo que se garantizó, en teoría, la retención de los capitales que “estabilizaban” el tipo de cambio.

A pesar de este panorama, es preponderante destacar que el índice de personal ocupado en el sector manufacturero, tomando como referente a 1980, fue de 74.3% en julio de 1994; lo que se traduce en que el número de trabajadores empleados en la industria manufacturera, que supuestamente era la que marcaba la pauta para la incorporación de México al mundo globalizado y a la modernización nacional, era inferior en 25.7% al número de trabajadores que había en 1980.

Las cifras y los datos económicos duros de un avance sin freno a mejores situaciones de progreso, se transformaron y ocuparon el relativo papel que la inercia de la historia les dio. Una vez que Salinas dejó el poder en manos de Ernesto Zedillo, la historia económica de México se rescribió, se borraron los “triumfos” de un sexenio y regresamos a una realidad más traumática y frustrante. Zedillo rompe con el esquema económico de Salinas, quien se mantenía obsesionado en no alterar la paridad peso-dólar y en sacrificar el crecimiento económico para mantener baja la inflación, situación que desató la tormenta. El martes 20 de diciembre de 1994 se ampliaba en 53 centavos el límite superior de la banda de fluctuación del tipo de cambio, que significó en términos reales un 15% de devaluación. La medida trajo el encono de los sectores productivos, de la población en todos sus ámbitos, el desquiciamiento total de los mercados financieros, la incertidumbre de los inversionistas y un severo ataque especulativo contra el peso, que causó de manera inmediata la salida de capitales y agotamiento de las reservas y puso al país en las peores crisis económicas de la época.

La fabricación de una imagen llegó a su fin y Zedillo marcó su distanciamiento con las políticas económicas seguidas por Pedro Aspe y Salinas e hizo acusaciones implícitas en el discurso que presentó a la nación el 29 de diciembre de 1994, responsabilizando al gobierno antecesor de la crisis desatada, seguida de un sinfín de analistas que se desbordaron contra Salinas. La crítica se centraba en la carencia de soluciones de fondo a los factores políticos de carácter coyuntural, en particular el surgimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, los asesinatos políticos de Luis Donaldo Colosio y de José Francisco Ruíz Massieu, y calificaron de irresponsables el manejo económico de los dos últimos años del sexenio. Además de mantuvo rígido el tipo de cambio, generando la pérdida de competitividad de la economía mexicana, reducción en el ahorro privado y desacumulación de reservas internacionales. Además de esto, se reveló que el déficit en la cuenta corriente se debió en buena medida a una falta de disciplina en la política fiscal, por una sobrecargada inyección de recursos por parte de la banca de desarrollo y por la sobrevaluación premeditada del peso. Se sumó una incorrecta interpretación de los aumentos registrados por las tasas de interés en los Estados Unidos, los cuales redujeron la disponibilidad de los capitales externos para México.

Otros analistas señalaron el componente escondido del déficit público, producto de la intermediación financiera, centrado en el financiamiento de los bancos gubernamentales al sector privado que arrojó una cifra de 15,000 millones de dólares y que no se declaraban en las cuentas públicas, así pues el pregonado equilibrio presupuestal era una mentira, ya que el déficit del sector público estaba siendo financiado por la Banca de Desarrollo (Nacional Financiera y el Banco de Comercio Exterior, principalmente). El terrible boquete, totalmente maquillado, de 15,000 millones de dólares, fue económicamente la herencia más desastrosa que dejó el sexenio de Salinas y que puso en manos de Zedillo un serio problema para financiar los pagos al exterior y recuperar la economía interna.⁷⁵

Definitivamente, el peso económico del gobierno de Carlos Salinas se perfilaba de inicio como una estrategia de recuperación donde se realizaron algunas correcciones necesarias, sin embargo, no se logró diseñar el camino que el país requería para realizar una transformación profunda, en el sentido estricto de los cambios que se demandaban a nivel político y en el ámbito social. Factores que desencadenarían la fractura del vínculo institucional con la población, así como el quiebre al interior de la estructura de poder y de la correlación de fuerzas, tanto al interior del Partido Revolucionario Institucional como de la oposición.

3.3.2. EL EZLN, 1994: RUPTURA DEL TEJIDO SOCIAL

El levantamiento armado en Chiapas vino a recordarnos y confirmarnos que los rezagos nacionales en materia social reclamaban un nuevo pacto. Chiapas hizo notar que México, en aquel momento próximo al siglo XXI, carga aún con los viejos e irresolubles problemas del siglo XIX; hizo ver que las salidas no son a través del quebrantamiento del orden constitucional, sino del empeño por aplicar la ley y la voluntad política. Como lo menciona Adolfo Gilly:

⁷⁵ Véase Acosta Córdova, Carlos y Chávez, Elías. "Ante el espejismo del Primer Mundo, Salinas dejó, disfrazado y maquillado, un enorme boquete en las finanzas del país". En *Proceso* No. 948 del 02 de enero de 1995, pp. 6-13

En su esencia, la guerra lanzada el primero de enero de 1994 por el EZLN es la confluencia entre las solidaridades y las rebeldías de los más antiguos y olvidados, de aquellos cuya existencia organizada y cuya fuerza eran invisibles para el poder que los oprimía y los ignoraba como sujetos de humanidad y pensamiento, con las ideas de grupos y tendencias de izquierda anteriores a la reestructuración capitalista...⁷⁶

De manera sucinta se puede decir que el primero de enero de 1994, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) tomó el poblado de San Cristóbal de la Casas, en el Estado de Chiapas, a cargo del llamado Subcomandante Insurgentes *Marcos*, que dueño de la situación, lanzó el siguiente pronunciamiento, en calidad de *Declaración de Guerra al Ejército Federal Mexicano*:

Este es un movimiento de subversión. Nuestro objetivo es la solución de los principales problemas de nuestro país, que atraviesan necesariamente por los problemas de libertad y de democracia. Por eso pensamos que el gobierno de Salinas de Gortari es un gobierno ilegítimo que no puede convocar más que a elecciones ilegítimas. La única solución es un llamado a todos los ciudadanos y a que las cámaras de Diputados y de Senadores cumplan su deber patriótico y depongan a Salinas de Gortari y a todo su gabinete, y formen un gobierno de transición. Y que ese gobierno de transición convoque a unas elecciones, ahora sí en igualdad de circunstancias para todos los partidos.

Con base en eso, dicen los compañeros, se podrían negociar las otras demandas: pan, vivienda, salud, educación, tierra, justicia, muchos problemas que, sobre todo en el medio indígena, son muy graves. Pero sobre las demandas de libertad y de democracia se está haciendo un llamado a toda la República Mexicana, a todos los sectores sociales para que participen, no necesariamente con las armas, sino con los medios de que cada uno disponga.

Estuvimos aislados todos estos años, porque mientras en todo el resto del mundo se iban dando rebeliones contra dictaduras o supuestas dictaduras, y esto era visto con lógica, en este país se estaban adoptando una serie de medidas dictatoriales, y nadie decía nada. Pensamos que el consenso internacional va a ser que nomás faltaban los mexicanos, (que) han padecido una dictadura absurda de un solo partido y ahora de una sola persona, que es Carlos Salinas de Gortari, a través ahora de Luis Donaldo Colosio. Yo pienso que a nivel internacional van a ver que un movimiento con estas reivindicaciones tan puras es lógico.

⁷⁶ Roux, Rhina y Gilly, Adolfo. "La crisis estatal prolongada", *México: el poder, el dinero y la sangre*, p. 140

No hay en el movimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional una ideología perfectamente definida, en el sentido de comunista o marxista-leninista. Hay más bien un punto común de enlace de los grandes problemas nacionales, que coinciden siempre, para un sector u otro, en la falta de libertad y de democracia.

En este caso, este sector ve ya agotado cualquier otro camino, como la lucha legal, la lucha abierta, los proyectos económicos, la lucha de Sedesol, y termina por seguir el único camino que le queda, que es el camino de la lucha armada. Pero se abre a otras corrientes y a otras formas de lucha, en el afán de generar un movimiento realmente nacional y revolucionario que concilie estas dos demandas fundamentales, libertad y democracia. Sobre estas dos puede sustentarse un movimiento de solución verdadera a los problemas económicos y sociales de cada sector, sea indígena o campesino, obrero, de los maestros, de los intelectuales, de los pequeños propietarios, de la pequeña y mediana industria.

La represión a la población indígena está presente desde hace muchos años. La población indígena chiapaneca padece 15,000 muertos al año, nomás que esos muertos no se velaron. La gran vergüenza es que hayan muerto de enfermedades curables y que lo niegue la Secretaría de Salud.

Nosotros esperamos de toda la sociedad mexicana una reacción favorable hacia las causas que originan este movimiento y que son justas. Podrán cuestionar el camino, pero nunca las causas.

De inmediato esperamos las órdenes del Comité Directivo Clandestino Revolucionario, que es el que da las órdenes. Cuando ellos juzguen que ya se cumplieron los objetivos de esta toma, ordenarán la retirada. No es su propósito mantenerse aquí. Estamos buscando que caiga el gobierno. Por eso hay que checar si con esto basta o si se necesitan acciones más radicales.⁷⁷

De este modo, la rebelión en Chiapas cimbró al sistema político y desgarró el triunfalismo salinista, principalmente en el ejercicio ilegítimo de su gobierno y en el plano económico. No se debe de olvidar que el impacto político de tal acontecimiento se explica en el entendido que surge en pleno proceso electoral —es decir, Salinas, siguiendo la tradicional entrega de estafeta, ya había elegido a su sucesor, Luis Donald Colosio Murrieta, quien se encontraba en plena campaña—, y en el umbral de la terminación de la administración salinista. Más que ser una prueba al saliente gobierno, el movimiento zapatista se convirtió en el problema de mayor trascendencia y envergadura de la agenda

⁷⁷ Maza, Enrique. "Para el comandante Marcos, las demandas de los rebeldes son lógicas: democracia, tierra, justicia, y fin al "gobierno ilegítimo de Salinas", Reportaje, *Proceso* No. 897- 03 del 10 de enero de 1994. *CD-ROM. Proceso, 1988-1994.*

nacional en materia indígena, justicia, política social, reparto agrario, apertura democrática y combate a la pobreza extrema, de tal suerte que su análisis ha implicado una total resonancia política y moral para abordarla.

El programa ideológico y político del EZLN, según sus propias creencias, se centra e inspira en el espíritu libertario del caudillo revolucionario del sur, el general Emiliano Zapata, y su consigna es: "Vivir por la patria o morir por la libertad". El objetivo central, en el momento de su aparición era la declaración de guerra al Ejército Federal Mexicano y la deposición de Carlos Salinas de Gortari por ser, de acuerdo con su declaración, en su momento, un presidente ilegítimo y dictador. El fin era en sentido amplio de restaurar la legalidad y estabilidad de las comunidades campesinas afectadas directamente por la falta de atención a sus demandas pero primordialmente por el serio daño que les causaban las reformas aplicadas al artículo 27 constitucional.⁷⁸

El problema agrario y la seguridad de la tierra de los campesinos fue una situación que creció de manera lenta pero que al paso del tiempo traería impactos importantes desde la esfera social seguida de la política. Se tiene conocimiento que, cuando se llevan a cabo las modificaciones al artículo 27, el rezago agrario en el estado de Chiapas incluía 3,483 peticiones de tierra y 164 resoluciones presidenciales, asimismo representaba el 27% del total del rezago agrario. De manera casi inmediata, después del levantamiento, para fines de junio de 1994 el 94% del rezago chiapaneco se había solucionado. Cerca de 46% de las peticiones fueron aprobadas; las restantes 54% fueron rechazadas bajo el argumento de la inexistencia de tierras disponibles para redistribución, dada esta situación se quedaron pendientes 989 casos, entre los que se cuentan 125 peticiones de tierra, 12 resoluciones presidenciales, 435 peticiones que se habían enviado al Supremo Tribunal

⁷⁸ "Los efectos directos de la reforma del ejido sólo empezaron a aparecer gradualmente a fines de 1993. Según funcionarios del Registro Agrario Nacional (RAN), sólo cien de los 2072 ejidos del estado habían solicitado la intervención del Programa de Certificación del gobierno... El principal problema con la reforma se refería a la falta de soluciones a una cantidad de peticiones de tierra atrasadas conocidas en conjunto como el 'rezago agrario'. En 1992 el gobierno anunció que iba a comprar tierras para solucionar el rezago, pero el programa no avanzó. Los dirigentes campesinos culparon de la demora a la ineficiencia burocrática, la renuncia de propietarios privados a vender y la colusión entre funcionarios y terratenientes". En la región lacandona la falta de títulos definitivos es un problema esencial para muchas comunidades. La ausencia de definición legal no sólo hace que aumente la posibilidad del desalojo por los propietarios o por otros grupos campesinos, sino que limita el acceso al crédito. Ese obstáculo creó muchas dificultades para los ejidos que en los años ochenta empezaron a dedicar más tierras a la ganadería... La carencia de títulos seguros debilitó aún más a las organizaciones sociales ubicadas en el área de la rebelión..." Harvey, Neil. "Efectos de las Reformas del Artículo 27 en Chiapas: resistencia campesina en la esfera pública neoliberal", *op. cit.*; pp.143-144

Agrario y 417 asuntos técnicos como el trazado de mapas y la redacción de documentos. Y aunque en las cifras se interpreta un cuadro exitoso, los campesinos se quejaban de que en términos reales no había cumplimiento a los compromisos.⁷⁹

El levantamiento armado del EZLN produjo sus efectos inmediatos, los mitos se empezaron a desvanecer. El mito de la paz social se desdibujó acompañado de los mitos originales del sexenio de Carlos Salinas: la Revolución reformada, el liberalismo social, Procampo y Pronasol. La reforma del Estado que Salinas pretendió, fundamentada prácticamente en el elemento económico y la modernización, redundó en un lastimoso efecto sobre la vida de la población que celosamente conservaba los mitos de un viejo concepto de Revolución y de los elementos ideológicos que le dieron sustento, principalmente en lo que a reparto agrario y atención social redundó. El EZLN no hereda sólo el nombre de la tradición más radical como icono de la Revolución mexicana, sino que recupera las viejas demandas incumplidas o, como menciona Adolfo Gilly, traicionadas y centradas en trabajo, tierra, techo, alimentación, salud, educación, independencia, libertad, democracia y paz. De este modo, el EZLN constituyó una de las protestas nacionales más serias contra la ruptura del pacto que el Constituyente de 1917 estableció.

Sin más, la Declaración de Guerra del EZLN depone el proyecto político-económico del sexenio y junto con él trae de nuevo a cuenta al recuerdo de la población, la lamentable precariedad del proceso electoral de 1988 y la ilegitimidad de quien asumió el poder y del presente, el lamentable hecho reformador del artículo 27 constitucional que,

decreta el fin del reparto agrario planteando la generalización sin trabas de relaciones mercantiles en el campo. Esa reforma altera, en su esencia, los *principios* reguladores del régimen de propiedad agraria contenidos en el pacto fundador del Estado de la revolución mexicana: a) borra la existencia jurídica del ejido al convertir a los campesinos en *sujetos de intercambio privado*, posibilitando legalmente la conversión de la tierra en objeto de transacciones mercantiles; b) permite el establecimiento de asociaciones mercantiles estableciendo el soporte legal para la creación de la gran propiedad agraria y para el flujo de inversiones capitalistas en el campo; c) desarraiga a los campesinos de la tierra preparando su conversión en asalariados del gran capital agrario; d) invierte el

⁷⁹ *Ibid*; p. 145

principio de la subordinación del interés particular al nacional otorgando plena seguridad jurídica a la propiedad privada.⁸⁰

De esta forma las demandas fundamentales democracia, libertad y justicia, iconos de la revolución, quedaban relegados a la espera de su lejano cumplimiento y, a su vez, ajenos al pacto constitucional de 1917, que en el fondo confirmó que para llevarse a cabo la transformación de México en bases de un capitalismo creciente, debía adaptarse a reglas de mando-obediencia que incluían el derecho a la tierra, claramente planteadas como elemento articulador tanto del proyecto nacional como de la postura ideológica en relación a la posesión de la tierra que caracterizaría al campo mexicano por décadas.

Carlos Fuentes menciona, desde su ámbito, que

la insurrección chiapaneca ha venido a confirmar la sospecha nacional: sin reforma política, la reforma económica es frágil y, aún, engañosa. Si en Chiapas los recursos de *Solidaridad* hubieran corrido parejos a una renovación política, la violencia actual se hubiese, quizás, evitado... El sistema político y económico mexicano, antidemocrático e injusto, es el corresponsable del estallido chiapaneco. Ese mismo sistema, si quiere reformarse a sí mismo, devolverle a los mexicanos la seguridad de que su voto individual cuenta e impedir futuros Chiapas, debe proceder a su reforma urgente. No la puede imponer desde arriba. Debe aprender a respetarla desde abajo...⁸¹

Los hechos que marcan la descomposición, en primer lugar, del gobierno de Salinas y, en segundo, del sistema político, no sólo se expresaría a través del estallido social a causa de las demandas incumplidas a una comunidad ávida de resolución al deterioro de su nivel de vida, sino que a los pocos meses después, también cobraría su factura política a gran escala, cuando en marzo de 1994 el país y el sistema se convulsionan con la muerte del candidato electo, vía las formas tradicionales de asignación del poder sucesorio al término del ciclo sexenal, Luis Donald Colosio. Este fue el declive de un sexenio que quiso fulgurar sin estrella.

3.3.3. COLOSIO, EL REFLEJO TRÁGICO DE UN SISTEMA POLÍTICO DECADENTE

⁸⁰ Roux, Rhina. "México: Crisis de la Forma de Estado", *México: el poder, el dinero y la sangre*, p. 131

⁸¹ Véase Fuentes, Carlos. *Nuevo tiempo mexicano*, Aguilar; Colección Nuevo Siglo, México, 1994, pp. 118

Las modificaciones en las formas del uso del poder, las mutaciones en su aplicación y la degeneración de la política en actos de barbarie, vinculados a poderes paralelos y paralizantes de la acción del Estado, como el narcotráfico y la corrupción, darían marco, a la par de las acciones suscitadas el 1ro. de enero de 1994, al quiebre y descomposición del país en las entrañas mismas del poder. Indudablemente la maquinaria política, anquilosada por la falta de reformas estructurales reales que dieran la apertura a una participación democrática equilibrada, volvería a poner en marcha las mismas estrategias para conservar el poder en torno al partido hegemónico y a la figura presidencial.

Colosio, quien se desempeñó como secretario de Desarrollo Social (Sedesol), totalmente ligado a Salinas, defensor del Pronasol y expresidente del PRI, aparece en la palestra política en noviembre de 1993 con la misión y firme convicción de ser el nuevo presidente de México y heredero del poder presidencial de manos de Carlos Salinas, por el periodo 1994-2000. Candidato por el fracturado Partido Revolucionario Institucional y confrontado, por el juego de poder creado por el propio Salinas, con el también priísta Manuel Camacho Solís, Colosio arrancó en enero de 1994 una campaña gris, empañada y minimizada por los acontecimientos en Chiapas y por el nombramiento de su rival político como comisionado para la Paz y la Reconciliación en la región del conflicto. Se enfrentó a una campaña fría, llena de rumores y especulaciones sobre la seguridad de su futuro político y la consolidación de su candidatura, que formalmente se registraría el 4 de marzo en el Instituto Federal Electoral. La confrontación entre ambos priístas se veía favorecida por las continuas intervenciones de Salinas en apoyo de uno u otro, cada cual en el espacio político designado por él mismo y a favor de la función encomendada. Sin embargo, la lucha por el poder tiene diversas aristas y Camacho buscaría su espacio, la arista que le permitiera colocarse en la posibilidad de ser Presidente de México y así se manifestó con el deseo, por una parte, de mantener la unidad en beneficio del país, pero, por otra, con la intención de abrir la posibilidad de su postulación, incluso desde la oposición.

Los días de la campaña de Colosio se tornaron turbios, empañados hasta por la supuesta posibilidad de una sustitución de su candidatura, que a la luz de darle solución al levantamiento en Chiapas para Salinas todo era posible y válido, incluso sustituirlo. La

fricción de la campaña también impactaba a otros candidatos, en concreto a Diego Fernández de Cevallos por el Partido Acción Nacional y nuevamente a Cuauhtémoc Cárdenas, del Partido de la Revolución Democrática. La campaña se evoca como desangelada para el candidato priísta, aunada a ser calificado como una personalidad débil y al servicio del “salinismo”. Colosio arribó a la candidatura quizás con menos aplomo o potencia política que cualesquiera de sus predecesores y buscó arraigarse a la dinámica de la campaña desde su enfrentamiento con Camacho y su declarada manifestación, el 6 de marzo de 1994, de distanciamiento hacia la forma tradicional de apego a la figura presidencial representada en Salinas, que marcarían una modalidad aún más compleja para la sucesión, así como para la relación entre una diversidad de actores políticos que se conjugarían en torno a la campaña.

Las pugnas internas dentro del equipo de campaña de Colosio y dentro del propio PRI, no garantizaban la fuerza en la operación por hacer del candidato una figura pública sólida, ni mediáticamente impactante ante los acontecimientos que paralelamente ocupaban la escena, hemos de recordar que en ese momento el coordinador de campaña era Ernesto Zedillo, quien contaba con el apoyo de Colosio, aunque también se menciona que existían diferencias entre ambos, incluso se habla de estrategias políticas por parte de Colosio para retirar a Zedillo de su trabajo como coordinador. El último escenario que pisó Luis Donald Colosio fue Tijuana, Baja California, gobernada en ese momento por el panista Ruffo Apel, el 23 de marzo de 1994, en Lomas Taurinas, una de las colonias más populares y visiblemente desatendidas. Después de presentarse en un templete sacudido por un sinnúmero de asistentes que se arremolinaron en torno al candidato, Luis Donald Colosio marchó entre la multitud sin una notoria protección o cuerpos de seguridad que lo acompañaran a su paso. Minutos seguidos sería asesinado a quemarropa sin más explicación que la que a lo largo de diez años se ha tratado de dar, explicación teñida por las especulaciones que aluden al complot del propio grupo en el poder, por una parte y, por otra, con versiones menos creíbles como la asentada en las actas del caso: el asesinato derivado de la estrategia de un solo individuo, llamada la teoría del “asesino solitario”, representado en la figura de Aburto.

Los hechos se han contado y recontado numerosas ocasiones, han sido tema de discusión, de indignación, de descrédito, de reportajes extensos, de estudios particulares,

de análisis político, pero sólo ligado a ciertas aproximaciones de una realidad que, desde la esfera del poder, pocos conocen y difícilmente podrán hacerlo público.

Con el asesinato de Luis Donald Colosio se llegó al punto climático del quiebre de las instituciones, en particular de la presidencial, y aquí la pregunta que muchos se hacen queda en el aire: ¿cuál era la intención de Salinas, qué en el fondo lo movía a toda esta actuación? Las respuestas se diversifican, pero coinciden en una apuesta por dar una continuidad en el poder, de forma directa o a distancia que le permitiera a Carlos Salinas la hazaña de conservarse en el mando. Así lo expresa Jorge G. Castañeda:

... (Salinas) el joven Presidente ambicioso y maquiavélico como ninguno de sus predecesores desde Echeverría, concibió un plan diferente: a partir del inicio del sexenio prepararía a un sucesor perteneciente a su propia generación —como correspondía— y dotado de innegables talentos políticos, pero también permeado de severos defectos. Buscó un candidato susceptible, al mismo tiempo, de llegar a la Presidencia en condiciones cabales y de caber en un esquema transexenal. Este podría abarcar desde una modificación constitucional para permitir la reelección de Carlos Salinas en 1998 (si se pasara al sistema norteamericano de dos periodos de cuatro años cada uno o en el año 2000, hasta una continuidad completa del equipo, de las políticas y de una cierta manera de compartir del poder, reminiscente de la intención de Luis Echeverría con López Portillo. En este caso, a diferencia de 1976, Salinas conservaría el manejo económico e internacional y algunos ingredientes políticos —inteligencia y seguridad, información electoral y de opinión pública—, mientras que el sucesor se encargaría de la cocina política pura... La apuesta era audaz y peligrosa, pero preñada de enormes recompensas de resultar ganadora...⁸²

La apuesta de Salinas por integrar un candidato de nueva cuenta gestado desde la figura presidencial, obligaba a que los hechos se volvieran complejos y con el riesgo político de repetir los episodios de 1988, que ya arrastraba su gobierno. La alternancia no se daría nuevamente, el esquema de elección del candidato volvió a sus raíces, la arraigada forma de gobierno centralista impondría al elegido y la demoledora impaciencia por una apertura democrática que diera paso a nuevas formas del manejo y transmisión

⁸² Castañeda Goutman, Jorge G. *La Herencia. Arqueología de la sucesión presidencial en México*. Alfaguara, México, 1999, p. 460

del poder volverían a desplazarse. Sin embargo, el asesinato de Colosio, de manera lamentable, pensando en el planteamiento de Castañeda, desarticulaba la perversa estrategia política de Salinas y lo ponía al descubierto de otras fuerzas que apagarían sus intenciones. Ante el asesinato de Colosio, la decisión por otro candidato ya no podría provenir desde el seno del poder presidencial y sería tan fortuita que por este azar en Ernesto Zedillo recayó la estafeta para contender como candidato y asumir la presidencia en medio de una guerra sucesoria que desmoronaba al sistema político y al país implacablemente.

Salinas quedó envuelto en el clima de una mala conducción que él mismo propició y que acabó por consumirlo, refrendando una historia que empezó en 1988 con un proceso calificado de ilegítimo para cerrar su gestión en 1994, con la decadencia política de la construcción efímera de un poder por su propia naturaleza débil.

3.3.4. CRISIS POLÍTICA COMO CRISIS DE LEGITIMIDAD

El ciclo político que ocupó al gobierno de Carlos Salinas de Gortari arranca con las elecciones, terriblemente cuestionadas de 1988 para que fuera nombrado presidente de México, electo constitucionalmente, y ejerciera un poder vinculado directamente a las formas tradicionales del ejercicio político en nuestro país. La crisis prevista se marca en varios momentos, el primero y más elemental es la demanda de que Salinas asume el poder de un modo ilegítimo, es decir, por el fraude. La contundencia para utilizar este argumento se ha expuesto ampliamente al inicio de este capítulo y fue evidenciada tanto por los reclamos de los partidos de oposición como por la población que se sintió arrebatada de su decisión electoral y de su derecho. El segundo aspecto se centra en la puesta en marcha desde el aparato gubernamental de los mecanismos para construir la legitimidad que de origen no tenía, es decir, Salinas puso en marcha los mecanismos de legitimación del sistema que lo cubrieran y lo proyectaran como un presidente reconocido y con elementos de adhesión claros. El tercer momento se marca en la etapa de aparente estabilidad social, crecimiento económico sostenido con una inflación controlada, reconocimiento internacional y la construcción aparente de una incorporación al primer mundo, donde una buena parte de la población creyó en el sueño y se adhiere al juego. Un cuarto momento se ubica de nueva cuenta en la duda, el descrédito, el desencanto, el

clamor social de un sector fuertemente castigado que, por obvias razones, no se integraba en el primer mundo que se había vislumbrado, a esto se sumó la ruptura del pacto o alianza social establecida en el Constituyente de 1917, que Salinas desestimó como elemento de adhesión al régimen. Como momento final se ubica la decadencia del sistema y sus instituciones para la transmisión y ejercicio del poder centrado en la figura presidencial, ante la nula apertura para establecer mecanismos idóneos que permitieran la alternancia en el poder con una segura carga democrática para legitimarla.

Las cosas se revirtieron mientras Salinas, desde el seno de su partido, limitaba esta última posibilidad y asumía la personalidad autoritaria que le confería su investidura de presidente magnánimo y triunfalista, nuevamente acortó la brecha e impuso a su candidato y jugó con los anhelos presidenciales de otros, el sistema volvió a tensarse pero en esta ocasión la crisis fue más lejos, tocó el fondo de la estructura del sistema político y de las entrañas que conforman el poder, el asesinato de Colosio consumó el quiebre y el declive de las instituciones perpetuadas durante setenta años.

Al asumir que el sistema político mexicano entró en una etapa de crisis, obliga a explicar el concepto desde su definición elemental, como el periodo de manifestación aguda de una afección, o momento decisivo y peligroso en la evolución de las cosas.⁸³ Con ello es admisible que la serie de eventos que sacudieron la estructura del sistema en todos sus aspectos lo ubican en una endeble condición para afrontar la problemática política, económica y social. Si bien la ciudadanía manifestó aparente tolerancia hacia la incapacidad por parte del Estado, a través de sus instancias de gobierno, para canalizar las demandas y dar respuesta viables, fueron perceptibles la desconfianza y la carencia de credibilidad en torno a esta figura.

Al identificar que pasamos por una crisis de legitimidad, es pertinente aclarar el punto de acuerdo con los elementos que al respecto nos puede proporcionar, por una parte, Claus Offe,⁸⁴ quien nos permite diferenciar el término de crisis por su duración, origen, manifestaciones y las consecuencias de la misma. Offe ubica tres tipos: las crisis

⁸³ *Diccionario Enciclopédico Larousse*, pp. 297-298

⁸⁴ Véase Offe, Claus. *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, 1ª. Reimpresión, Fundación Sistema, Madrid, 1992, pp. 27-53. Del mismo autor, *Contradicciones en el Estado de Bienestar*, Alianza-Consejo Nacional para la Cultura y la Artes, México, 1990, pp. 41-71

momentáneas, las coyunturales y las estructurales. Las primeras son de muy corto plazo y se producen por un suceso inesperado pero que a pesar del impacto inmediato son superadas y asimiladas por los mecanismos de regulación del sistema político que lo restablecen. Las segundas son identificadas como crisis de contexto, su duración no está determinada y depende del tiempo y la capacidad que tenga el sistema para asimilar, controlar y eliminar los factores que la provocaron. Este tipo de crisis esta muy ligada a las fallas originadas por negligencias o falta de sensibilidad política por parte de los gobernantes para darle cauce y solución a demandas ciudadanas que impactan directamente en su nivel de vida, ligado además a elementos de carácter político como la corrupción y pérdida de valores éticos y políticos.

Una tercera forma la centra como las crisis estructurales que son, por sí mismas, crisis de transición, que implican un proceso de cambio de un sistema de legitimación a otro, lo que implica una serie de transformaciones profundas en las condiciones y reglas para el ejercicio del poder y en la propia actuación de los participantes políticos. Este tipo de crisis se dan en una etapa de transición hacia una nueva estructura, en ésta existe un momento de ruptura en los mecanismos regulares de funcionamiento de un sistema social determinado, sus manifestaciones van del vacío institucional a la insurrección social y el golpe de Estado. Para restablecer el sistema en este tipo de crisis se requiere la salida a través de nuevos pactos sociales y la transición a un nuevo sistema de orden público.

Para el caso que estamos tratando, desde la explicación que hace Claus Offe, se podría admitir que el tipo de crisis que ha sufrido el sistema político mexicano de inicio es de tipo coyuntural dadas las circunstancias que la propiciaron y que en un momento dado se restablecerá el propio sistema; sin embargo, tomando en cuenta la carga de la crisis, el impacto, la problemática y, hasta donde se puede apreciar, la incapacidad para lograr que el sistema se sobreponga completamente, se podría hablar de la caída en una crisis estructural. Si bien no se ha llegado a un golpe de Estado, en el gobierno de Salinas, siendo la manifestación más severa de la crisis, sí se planteó la necesidad urgente de cambios profundos y decisivos que permitieran el tránsito a una nueva relación en la estructura social, entre Estado y sociedad, así como de todos los actores que en ello intervienen, cambio que se gestaría de manera muy pausada durante el gobierno de Ernesto Zedillo.

Esta primera aproximación al concepto y a la explicación del mismo, permite tomar otras perspectivas de análisis que revisten mayor fondo y exposición en relación a la problemática expuesta, directamente vinculada a la realidad que nos compete. Siguiendo el ciclo sexenal de Salinas de Gortari, su inicio en 1988, enmarcado por el fraude, y su cierre en 1994, revestido por el levantamiento armado en Chiapas y el crimen contra Luis Donaldo Colosio, se asume que el sistema se manifestó dentro de una profunda crisis política, que si bien existieron en el pasado otros episodios identificados como etapas de crisis políticas, en particular hacia finales del porfiriato (1910-1911) y durante el maximato (1931), en esta ocasión no se trata de una crisis de *construcción* del sistema, se trata de una crisis de *funcionamiento y reproducción*. Así lo explica Adolfo Gilly;

... Se trata —y éste es su rasgo distintivo— de una *crisis global* abarcadora de tres dimensiones constitutivas del Estado: 1) una crisis de la forma de estructuración de la comunidad estatal; 2) una crisis de la relación mando-obediencia entre gobernantes y gobernados; 3) una crisis de funcionamiento y reproducción de la élite gobernante. No se trata de una crisis de gobierno ni de una crisis del grupo gobernante. La actual es una *crisis de la forma de Estado*. [...] En este entendido... una *crisis política* sólo se produce cuando los conflictos amenazan y logran alterar las reglas, normas, acuerdos y valores que dan *identidad* a un sistema, esto es el marco autorreferencial que guía la conducta y las expectativas de todos sus miembros.⁸⁵

Es pertinente recordar el concepto de legitimidad expuesto en el primer capítulo: la capacidad del Estado para lograr un grado de consenso que garantice la obediencia a las leyes y a sus formas, y entendido como legítimo en tanto encuentra reconocimiento transformando, de manera determinante, la obediencia en adhesión, elemento al que se une la creencia para garantizar la operatividad de las relaciones de poder que se expresan en el ámbito estatal. Así el problema de legitimidad que vive el sistema político mexicano y que se manifiesta particularmente en el periodo salinista, opera por la ausencia de dos factores: de inicio carece de consenso por votación, lo que limita la adhesión a la figura de Carlos Salinas y, en segunda instancia, los elementos de valor ético-político y normativo que construyen el vínculo entre el Estado y la sociedad, se pierden en el momento del estallido en Chiapas, ya que se pulveriza el factor de adhesión por obediencia; y la operatividad del sistema para mantener y darle continuidad a la

⁸⁵ Gilly, Adolfo. "Estas ruinas que vemos o una nueva República", en *México: el poder, el dinero y la sangre*, p. 143-144

estabilidad en las relaciones de poder se diluyen con el asesinato de Colosio. En sentido estricto, el elemento de legitimidad del sistema se encuentra cancelado al arribo de las elecciones de agosto de 1994.

Las relaciones de mando-obediencia, al final del sexenio salinista, se encuentran lesionadas en sus diversos niveles del entorno social y político, acompañado de la presencia del EZLN, que desde Chiapas desafió el principio del monopolio de la violencia legítima en manos de Estado, desconociendo su principio de autoridad y ejercicio de dominación. La forma de estructuración de la comunidad estatal se muestra francamente lesionada como resultado de una enorme desconfianza hacia las elecciones identificadas con el esquema del fraude, la deslegitimación de los mecanismos tradicionales de reproducción y transmisión del poder, y la pérdida real y efectiva del mandato del entonces presidente de la República Salinas.

CONCLUSIONES

La presente investigación de tesis nos ha permitido apreciar, desde el análisis teórico, el concepto de legitimidad y su aplicación directa al ejercicio del poder político, al cual se liga indiscutiblemente el factor de credibilidad en torno a la figura y a las instituciones que asumen dicho poder y lo ejercen con relación al conglomerado social. Esto, en el entendido de la existencia de un reconocimiento explícito a la figura que lo detenta, por el consenso y por el conjunto estructural de valores implícito, lo que permite un determinado grado de obediencia a los usos y costumbres del ejercicio del poder, amén de que en sentido estricto, el propio fenómeno de la obediencia se convierte en adhesión.

Se puede afirmar, en esta tesitura, que la concepción y creencia en la legitimidad es el elemento básico que sustenta a las relaciones de poder que se desarrollan en el ámbito estatal y que a su vez, existe un principio normativo, un espacio de orden legal o de justicia, que va más allá de las voluntades y que las trasciende. Así, la legitimidad se convierte en factor indispensable en el ejercicio del poder como la aceptación de un orden social válido y éticamente reconocido. En otros términos, la legitimidad es el elemento multidimensional que posibilita el ejercicio del poder e identifica a una autoridad capacitada y reconocida para determinar y hacer cumplir las reglas de carácter general para la población, reglas que aseguran la obediencia marcada bajo ciertos límites que permiten procurar el bien común y proteger los derechos y las libertades ciudadanas.

La construcción y constitución político-normativa de la legitimidad del sistema político mexicano se gesta en el trance que implica a la lucha Revolucionaria de 1910 y que cristaliza en la Constitución Política de 1917, elemento jurídico que permite consolidar las demandas emanadas de la Revolución, que consolidaron con la incorporación de los artículos 3, 27, 89, 123 Y 130, rompiendo con el pasado porfirista para fundar un nuevo pacto social posrevolucionario. Esta afirmación se explica en el entendido amplio y en la lógica de una relación de lealtad-protección, manifiesta propiamente en el papel de Estado tutelar o benefactor que ha caracterizado al Estado mexicano a lo largo del siglo XX, antes del proceso de modernización y la puesta en marcha de las llamadas políticas económicas neoliberales durante el periodo salinista, donde el desmontaje del Estado benefactor dejó abierta la posibilidad de vulnerar la atención social y cancelar políticas de

apoyo a la consolidación de un proyecto nacional claro desde sus orígenes revolucionarios.

En este orden de ideas, el régimen posrevolucionario construyó sus bases de legitimidad sobre la necesidad por atender las demandas sociales no cumplidas de un periodo dictatorial que centró su poder en la explotación de las condiciones de vida de la población más desprotegida y con en el enriquecimiento desmedido de terratenientes y caciques, favorecidos por el propio gobierno de Porfirio Díaz, con la imposibilidad de un cambio de gobierno por la vía democrática que permitiera la participación de otros sectores en el juego y en la esfera del poder.

La consolidación del sistema político mexicano y sus bases de legitimidad cobraron particular importancia no sólo por el marco legal y la normatividad que le da sustento, sino por el cuerpo de elementos valorativos que se centran en la figura presidencial.

El fenómeno del presidencialismo mexicano se ligó a la necesidad jurídica-normativa, manifiesta en el Estado de derecho, para contar con una autoridad central fuerte que se mantuviera en contra de los diversos intereses caciquiles, y con ello se debilitaron los poderes regionales permitiendo la consolidación del Estado mexicano moderno. En estricto sentido, su conformación es de carácter vertical, es decir, de arriba hacia abajo, predominado el ejercicio del poder por la razón de Estado. De aquí que se fomentara una cultura puramente autoritaria que subsumió a la cultura de la legalidad.

Desde el aspecto cultural y valorativo, la figura presidencial es parte de la cultura autoritaria que caracteriza al ejercicio del poder político en México, imponiéndose a la debilidad de la sociedad para asumir un papel activo en las decisiones de Estado.

Fue así que con la imagen presidencial se incorpora el reconocimiento legítimo al poder, como el punto de cohesión de las fuerzas políticas. A ello se sumó el partido de Estado, creado en 1929, como mecanismo institucional y legalmente constituido para darle continuidad y peculiaridad a una estructura de poder muy bien definido. En esta estructura se combinaron intereses que llevaron a la integración de las masas distribuidas en sectores populares muy amplios conectados de manera articulada al cuerpo del propio partido, ampliamente manifiesto durante el periodo cardenista donde se conformaron organizaciones como la Confederación Nacional Campesina (CNC), la Confederación de

Trabajadores de México (CTM) y la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), así como las Cámaras nacionales de empresarios, aglutinando los diversos poderes en torno del poder presidencial para legitimarlo con la manipulación de las masas y respondiendo a los intereses del grupo en el poder hegemónico.

Es un hecho que la figura del presidencialismo tradicional mexicano transita por la figura carismática que expone Max Weber y la obediencia absoluta a su persona, así como a los designios constitucionales que emanan de la Carta Magna de 1917 y a los meta-constitucionales que confluyen para el ejercicio de un poder autoritario de origen. El poder constitucional del presidencialismo mexicano se ubica como una forma de dominación tradicional, que descansa, como lo maneja Weber en la creencia cotidiana de las tradiciones que rigieron desde lejanos tiempos y en la legitimidad de los señalados por esa tradición para ejercer la autoridad. En esta perspectiva, el presidencialismo mexicano tiende, en su concepción más amplia y concatenado al uso de la dominación tradicional, como aspecto característico, al *patrimonialismo*. De esta suerte, su cuadro administrativo se constituye no por funcionarios sino por servidores y los dominados se identifican como súbditos, o bien, servidores personales del soberano.

El manejo y control real del partido se manifestó como la forma directa del ejercicio del poder presidencial y del control de las corporaciones, convirtiéndose en la figura y pieza indispensable del sistema político mexicano, consolidado durante el periodo de Lázaro Cárdenas y que se prolongó como una forma particular de gobernar hasta los años noventas, con especial despliegue durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, pero también observando un dramático declive como mecanismo de legitimación del poder político institucionalizado.

El problema de la crisis de legitimidad que se ha expresado y analizado a lo largo de este trabajo, como lo hemos demostrado, radica fundamentalmente en el quiebre de las bases tradicionales de legitimación; es decir, en la ruptura con los elementos jurídicos constitucionales que le dieron origen en la Constitución de 1917, no como una cancelación de la norma vigente, o como una carencia de elementos jurídicos, sino en su primordial sentido del valor y la creencia en el pacto político socialmente reconocido y estatuido con prescripción legal; al cual responden los actores que se ligan en torno al mismo, esto es, el pacto consolidado en su parte legal permite el establecimiento de la

relación mando-obediencia, con un reconocimiento pleno al poder del que manda y con un grado particular de adhesión por parte del que obedece, para legitimarlo como un poder jurídica y socialmente aceptado.

Ahora bien, la parte normativa es fundamental de origen ya que cubre de legalidad la relación mando-obediencia. Pensando en la apertura de una supuesta cultura democrática que emana de la propia Constitución, los procesos institucionales de transmisión del poder a través de elecciones libres, decididas por el voto mayoritario, se convierten en el factor elemental de reconocimiento del poder que es estatuido por elección popular, legitimando su investidura como gobernante electo a quien, con las cualidades políticas merecidas y a través de un esquema partidista, se somete a un proceso político electoral. Sin embargo, dentro del presidencialismo que ha caracterizado al sistema político mexicano enlazado al cuerpo de un partido de Estado con amplia ocupación de corporaciones, la relación de mando-obediencia se ha ligado propiamente a la figura presidencial y al manejo discrecional del pacto político constituido. Las bases de legitimidad del sistema político mexicano en este entendido fluyeron en tres niveles: primordialmente en el jefe del poder Ejecutivo, seguido del Partido Revolucionario Institucional como partido de Estado, hasta las elecciones del año 2000, y continuado por la base normativa como elemento de acción legal que le ha permitido a la figura presidencial amplios márgenes de movilidad política y de respuesta a las demandas sociales; de tal manera que con lo que el control estatal en manos del poder presidencial se forjó un esquema de protección, omnipresencia y estabilidad para el sistema con altos niveles de legitimidad.

Partiendo del supuesto de que el presidencialismo mexicano ha construido su legitimidad a través del entramado de relaciones que le da el sistema político, los mecanismos de transmisión del poder se han concentrado, prácticamente desde la institucionalización del partido en 1929 hasta las elecciones de 1994, en la designación del sucesor presidencial por parte del presidente en turno en un acto ritual, *cuasi* místico, enmascarando el carácter autoritario del régimen y anulando de hecho y de derecho toda posibilidad de legitimación democrática real, es decir, con respeto pleno al voto ciudadano.

El sexenio presidencial de Carlos Salinas de Gortari, quedó destacado en nuestra investigación como el periodo que desde su inicio como presidente, e incluso desde su

elección en calidad de candidato, se ha calificado como ilegítimo; en el entendido objetivo de que careció plenamente del consenso para el ejercicio del poder que le hubiera concedido la población. Resaltando además el hecho de que al interior de la estructura del sistema los grupos en pugna no coincidían de manera unívoca para favorecerlo con un voto corporativo que garantizara su elección libre de cuestionamientos e impugnaciones desde el seno del propio Partido Revolucionario Institucional y de los partidos de oposición contendientes en 1988.

La crisis que sufre el PRI a su interior en 1988 y la escisión que de ella se deriva, da pie a la conformación del Frente Cardenista y posteriormente dar pauta a la formación del Partido de la Revolución Democrática, como una opción francamente oponente al partido de Estado. Esta situación marcó un hito histórico dentro de los parámetros institucionalmente establecidos de transmisión tradicional del poder presidencial y de la conformación de fuerzas al interior del partido, así como de las corporaciones vinculadas al ejercicio del poder y a su asociación con el mismo. Durante las elecciones de 1988, a pesar de que el aspecto propio del presidencialismo mexicano marca una tendencia a la estabilidad del sistema político mexicano, la demanda ciudadana por abrir la participación en la vida política del país empezó a tomar mayor fuerza y, a su vez, dejó entrever la necesidad imperiosa de cambios en las estrategias para la sucesión presidencial y la apertura democrática, a través de un sistema de partidos más maduro y de procesos electorales reconocidos con elecciones consensuadas.

La estrategia política del sistema para ese momento se impuso y a pesar de la demanda por una apertura democrática notoria, la figura de Carlos Salinas se convirtió en la imposición del régimen para darle continuidad a los mecanismos para conservar el poder un sexenio más.

Las elecciones de Salinas fueron calificadas de ilegítimas y de igual modo el ejercicio de su gestión. De ahí que la legitimidad de origen se viera cuestionada. Sin embargo Carlos Salinas haría uso del poder presidencial para asegurar, una vez en el cargo, su legitimidad, tomando consigo una serie de acciones, en primera prioridad para liberarse de los enemigos políticos, y posteriormente para estabilizarse. Especialmente echó mano de acciones económicas antes que políticas y logró, a través de ello, que la población recuperara la credibilidad en su persona mediante acciones de gobierno que impactaron directamente la capacidad de consumo de la población con programas que vinculaban directamente a los ciudadanos en acciones propias del gobierno, como lo fue

el Pronasol. Esta iniciativa resultaría ser a la postre sólo un mecanismo más de legitimación, a lo que se sumaron cifras de orden macroeconómico y tratados internacionales que colocaron al país en la palestra a nivel mundial. Lamentablemente las acciones de fondo en el ámbito político no se manifestaron, lejos de ello, se exacerbó el imperativo del presidencialismo, quedando claro durante el nuevo periodo de sucesión en 1994 que la madurez política por parte del régimen en el gobierno aún no se alcanzaba. Se cayó en una aguda crisis política o crisis de legitimidad ligada en primera instancia a la incapacidad por parte del gobierno para generar mecanismos de credibilidad, de adhesión y de estabilidad política, fenomenología reflejada de manera contundente con el surgimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en Chiapas que vino a evidenciar carencias reales de la población marginada y posteriormente, el asesinato de Luis Donald Colosio, candidato electo por Salinas para asumir el cargo.

La crisis de legitimidad tocó fondo como una crisis ligada a la estructura estatal, centrada en la profunda demanda por cambios precisos en el ámbito político y en la atención social a problemas evidentemente insalvables de combate a la pobreza. La crisis de legitimidad se evidencia de manera clara en la relación mando-obediencia. En esta lógica política, los dos acontecimientos arriba mencionados dan cuenta de la pérdida y resquebrajamiento del factor de adhesión por obediencia, tanto a las leyes como a los valores ético-políticos sobrecogidos para el ejercicio del poder y la consecución de la estabilidad del sistema de poder.

Podemos afirmar que la crisis sufrida es una crisis de la forma de Estado, misma que dio pie de manera obligada a un paulatino replanteamiento del fondo y la forma para ejercer el mando en el Estado mexicano y generar los mecanismos propicios para fundar nuevos factores de legitimación política, socialmente válidos y reconocidos, principalmente adicionando elementos propositivos que permitan restablecer la relación Estado-sociedad, misma que quedó fracturada por la deslegitimación del régimen entonces en el poder y del propio sistema.

A pesar de un cambio notorio en la apertura política y transcurridos tres lustros sin grandes avances desde esa ruptura de la estructura de poder, hoy resulta impostergable integrar un proyecto de nación acorde con la realidad del Estado mexicano; un proyecto que sea capaz de generar un consenso generalizado a su entorno y legitime finalmente el papel del Estado acompañado de la participación ciudadana, que si bien es más evidente, no encuentra respuesta contundente ni satisfactoria en las acciones de gobierno. En

pleno siglo XXI continuamos careciendo de actores políticos que, vía legal y legítima, agrupen en su entorno factores de credibilidad y consenso pleno para garantizar márgenes de estabilidad por cumplimiento y atención real a demandas y problemáticas irresueltas.

El problema de la legitimidad como problema del Estado mexicano, tiene frente a sí la búsqueda en su interior de nuevas formas o estructuras de legitimación política que lo afiancen al efectivo ejercicio del poder, el cual se ha diluido y desmitificado de la figura presidencial. En este entendido, el problema para encontrar elementos factibles de consenso y adhesión se ligan a los elementos ético-valorativos que no cuentan con actores políticos que lo sostengan y les den viabilidad. No disponemos todavía, después del tránsito por las elecciones del 2000, del principio político ordenador de un ejercicio del poder real y de la figura que fije el equilibrio entre la capacidad del Estado para generar credibilidad y consenso que le permita, a su vez, legitimar, vía acciones de gobierno efectivas, su presencia.

Las nuevas formas de legitimación se evidencian con diversos rostros y se diluyen por sí mismos al no contar con el elemento articulador que les de espacio y viabilidad política para su manifestación plena. Lo conducente será entonces, establecer los medios para su identificación y que, desde el ámbito estatal, se cuente con la capacidad para valorarlos y tomarlos como medios que permitan tanto la estabilidad como la posibilidad del efectivo ejercicio del poder, con la intervención de los diversos actores que actualmente se enlazan dentro de un sistema político que puede ser recuperable.

BIBLIOGRAFÍA

ALCÁNTARA Sáez, Manuel. *Gobernabilidad, crisis y cambio*, Fondo de Cultura Económica (FCE), México, 1995, 259 pp.

ALMOND, G.A. y Powell, G.B. *Política comparada. Una concepción evolutiva*, Paidós, Buenos Aires, 1972.

ARENDT, Hannah. *Sobre la violencia*, Joaquín Mortíz, México, 1970.

ARTEAGA Nava, Elisur. *Constitución Política y realidad*, Colección Umbrales de México, Siglo XXI editores. México, 1997, 234 pp.

AYALA Espino, José Luis. *Límites del mercado, límites del Estado*. Ensayos sobre economía política del Estado, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), México, 1992, 202 pp.

BACA Olamendi, Laura, Bokser-Liwerant Judit, Castañeda Fernando, Cisneros Isidro y Pérez Fernández del Castillo Germán (Compiladores). *Léxico de la Política*, FLACSO, Sede México, FCE, México, 2000, 831 pp.

BECERRA, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg. *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, Cal y arena, México, 2000, 491 pp.

BLANCARTE, Roberto, J. (Coordinador), *Religión, iglesias y democracia*, Colección La democracia en México, La Jornada ediciones, Centro de investigaciones y Humanidades, UNAM; México, 1995, 316 pp.

BOBBIO, Norberto. *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, Breviarios No. 487, FCE, México, 1989, 243 pp.

-----, Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco. *Diccionario de Política*; Tomos 1 y 2, 10ª. ed; Siglo XXI, México, 1997, 1698 pp.

----- y Bovero, Michelangelo. *Origen y fundamentos del poder político*, Enlace-Grijalbo, México, 1997, 135 pp.

----- . *El futuro de la democracia*, 4ª. Reimpresión, FCE, México, 1994. 138 pp.

BORGE, Tomás. *Salinas los dilemas de la modernidad*, 3ª. ed; Siglo XXI, México, 1993, 230 pp.

BORJA, Rodrigo *Derecho político y constitucional*, 2ª. ed. 1ª. Reimpresión, FCE, México, 1992, 365 pp.

CALDERÓN, José María. *Génesis del Presidencialismo en México*, El Cabillito, México, 1972, 268 pp.

CALVA, José Luis. *La disputa por la tierra. La reforma del artículo 27 y la nueva ley agraria*, Fontamara, México, 1993.

CASO, Andrés. *Cuatro ensayos de política, administración y empresa pública*, INAP, México, 1988, 166 pp.

CASTAÑEDA Goutman, Jorge G. *La Herencia. Arqueología de la sucesión presidencial en México*, Alfaguara, México, 1999, 550 pp.

CASTAÑEDA Sabido, Fernando y Cuéllar Vázquez, Angélica (Coordinadores). *El uso y la práctica de la ley en México*, FCPyS-UNAM, Miguel Ángel Porrúa, México, 1997, 237 pp.

CASTELAZO, José R. *Reflexiones sobre modernización y modernidad político-administrativa*, Cuadernos de análisis político-administrativo No.16, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1990, 25 pp.

CARPIZO, Jorge. *El presidencialismo mexicano*, 6ª. ed; Siglo XXI, México, 1986, 240 pp.

CÓRDOVA, Arnaldo. *La formación del poder político en México*, 19ª. Reimpresión. ERA, 1994, 99 pp.

------. *La ideología de la Revolución mexicana, La formación del nuevo régimen*, 18ª. Reimpresión, Era, Colección Problemas de México, México 1995, 508 pp.

------. *La revolución y el Estado en México*, Era, Colección Problemas de México, México 1989, 393 pp.

------. *La política de masas y el futuro de la izquierda en México*, Serie Popular Era / SP 72. México, 1979, 131 pp.

CORTEZ, Fernando y Rubalcava, Ma. Rosa. *Algunas consecuencias sociales del ajuste*, México, post. 82. El Colegio de México.

COSÍO Villegas, Daniel. *La sucesión presidencial*, Joaquín Mortíz, México, 1975, 149 pp.

CRESPO, José Antonio. *PRI: De la hegemonía a la oposición. Un estudio comparado 1994-2001*. Centro de Estudios de Política Comparada, Colección Estudios comparados 4, México, 2001, 229 pp.

------. *Los riesgos de la sucesión presidencial. Actores e instituciones rumbo al 2000*. Centro de Estudios de Política Comparada, Colección Estudios comparados 4, México, 1999, 137 pp.

CROZIER, Michel. *Estado Modesto, Estado Moderno. Estrategia para el cambio*, 2ª. ed; México, FCE, 1989, 292 pp.

CUEVA, Mario de la. *La idea del Estado*, 4ª. ed; UNAM-FCE, México, 1994, 403 pp.

DICCIONARIO Enciclopédico Larousse, 6ª. ed; 2ª. Reimpresión, Santafé de Bogota, Colombia, 2000, 1792 pp.

DUVERGER, Maurice. *Métodos de la Ciencias Sociales*, 10ª. ed; Ariel, Barcelona, 1978, 593 pp.

------. *Instituciones políticas y derecho constitucional*, 2ª. Reimpresión, Ariel-Planeta, Ciencia política, México, 1992, 663 pp.

EASTON, David. *Esquema para el análisis político*, Amorrortu, Buenos Aires, 1996, 186 pp.

ESPINOZA Toledo, Ricardo (Coordinador). *Presidencialismo*, Congreso Nacional de Ciencia Política. UAM; IFE; CNCPyAP. México, septiembre de 1996, 173 pp.

FERNÁNDEZ Santillán, José. *Política y Administración Pública*, Colección Ensayos, 2ª. ed; UAM-Azcapotzalco, México, 1989, 150 pp.

FLORES Olea, Víctor. *Entre la idea y la mirada ¿qué democracia para México?* Océano, México, 1997, p. 60.

------. *Ensayo sobre la soberanía del Estado*, UNAM; México, 1969, 145 pp.

FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*, 24ª. ed; Porrúa, México, 1985, 501 pp.

FUENTES, Carlos. *Nuevo tiempo mexicano*, Aguilar; Colección Nuevo Siglo, México, 1994, 211 pp.

GARAVITO, Rosa Albina y Bolívar, Augusto (Coordinadores) *México en la década de los ochenta. La modernización en cifras, El Cotidiano*, UAM-Azcapotzalco, México, 1990, 466 pp.

GARRIDO Platas, Luis Javier. *El partido de la Revolución institucionalizada. La formación del nuevo Estado en México (1928-1945)*, SEP- Siglo XXI, Colección CIEN de México, 1986, 493 pp.

GILLY, Adolfo. *La revolución interrumpida*, edición corregida y aumentada, 4ª. Reimpresión, ERA, México, 2002, 367 pp.

-----, Córdova, Arnaldo, et. al. *Interpretaciones de la Revolución mexicana*, 22ª. Reimpresión, Nueva Imagen, México, 1999, 150 pp.

----- y Roux, Rhina. *México: el poder, el dinero y la sangre*, Nuevo siglo, Aguilar, México, 1996, 208 pp.

GONZÁLEZ Casanova, Pablo. *La democracia en México*, 21ª. Reimpresión, ERA, México 1997, 333 pp.

------. *El Estado y los partidos políticos en México*, (Ensayos) Colección Problemas de México. 3ª. ed; ERA, México, 1986, 257 pp.

GONZÁLEZ, Luis. "El liberalismo triunfante", *Historia general de México Vol. 2*. 3ª. ed. El Colegio de México. México, 1981, pp. 897-1016.

GORDON R; Sara. " El Programa Nacional de Solidaridad en la modernización del Estado mexicano". En Vilas, Carlos M. *Estado y políticas sociales después del ajuste. Debates y alternativas*. UNAM –Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela, 1995, pp. 117-130.

GUARIGLIA, Osvaldo. *Ideología, verdad y legitimación*, FCE, México, 1993, 363 pp.

GUERRERO Orozco, Omar. *La Administración Pública del Estado Capitalista*, Colección Fontamara 22, México, 1986, 277 pp.

HABERMAS, Jürgen. *La reconstrucción del materialismo histórico*, Taurus, Madrid, 1992, pp. 243-304.

------. *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Amorrortu, Buenos Aires, 1991, 174 pp.

------. *El discurso filosófico de la modernidad. (Doce lecciones)*, Taurus. Madrid, 1989, pp. 9-32.

HARVEY, Neil. "Efectos de la Reformas del Artículo 27 en Chiapas: resistencia campesina en la esfera pública neoliberal". En Zermeño, Sergio (Coordinador). *Movimientos sociales e identidades colectivas. México en la década de los noventa*. Colección La democracia en México, La Jornada ediciones, Centro de investigaciones y Humanidades, UNAM; México, 1996, pp. 125-153.

HOYO, José Luis. (Coordinador) *La Constitución Política de 1917 Hoy*. Memorias Segundo Congreso Nacional de Ciencia Política Libro 2. CNCPYAP, A.C. UAM; FCPyS; IIS. México, 1999, pp. 151-231.

HUACUJA, M. y Woldenberg, J. "En torno a la concepción Marxista del Estado", en *Estado y lucha política en México*, El Caballito, México, 1975, 183 pp.

IANNI, Octavio. *El Estado capitalista en la época de Cárdenas*, ERA, 4ª. Reimpresión, México, 1991, 146 pp.

KELSEN, Hans. *Compendio de teoría general del Estado*, Blume, Colección Leviatán, Serie Menor, Política, No. 14, 3ª. ed; Barcelona, 1979, 230 pp.

LASKI, H.J. *El liberalismo europeo*, Breviarios 81, FCE, 7ª. Reimpresión, México, 1981, 248 pp.

LEÓN, Samuel y Marván, Ignacio. "El cardenismo". *La clase obrera en la historia de México*, No. 10, Siglo XXI, IIS-UNAM; México, 1985, 313 pp.

LOAEZA, Soledad. (Compiladora). *Reforma del Estado y democracia en América Latina*, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, México, 1996, 166 pp.

LÓPEZ Villafañe, Víctor. *La formación del sistema político mexicano*, Siglo XXI, México, 1992.

MEDINA Peña, Luis. *Hacia el nuevo Estado. México, 1920-1994*, 2ª ed; FCE, México, 1995, 362 pp.

MEYER, Lorenzo. *La segunda muerte de la Revolución Mexicana*, 9ª ed; Cal y arena, México, 2000, 274 pp.

----- . *Liberalismo autoritario. Las contradicciones del sistema político mexicano*, 2ª. Reimpresión, Océano, México, 1995, 282 pp.

----- . "El primer tramo del camino", *Historia general de México*, Tomo 2, 3ª. ed. COLMEX, México ,1981, pp. 1183-1272.

----- . "La encrucijada", *Historia general de México*, Tomo 2, 3ª. ed. COLMEX, México ,1981, pp. 1273-1356.

MOLINA Piñero, Luis J. (Coordinador). *La participación política del clero en México*, Facultad de Derecho, UNAM; México, 1990, 238 pp.

MOLINA y Vedia, Silvia. *Teoría de la credibilidad política*, FCPyS-UNAM; México, 1997, 204 pp.

----- . (Coordinadora). *Credibilidad Política. Globalización, sociedad y medios masivos*, FCPyS-UNAM y Fundación Manuel Buendía, México, 1996, 182 pp.

MOLINAR Horcasitas, Juan. *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, Cal y arena. México, 1991, 269 pp.

NICOLA, Abagdano. *Diccionario de filosofía*, 2ª. ed; 6ª. Reimpresión, FCE, México, 1987, 1206 pp.

MOSCA, Gaetano. *La clase política*, selección de Norberto Bobbio, FCE, México, 1984, 351 pp.

OFFE, Claus. *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, 1ª. Reimpresión, Fundación Sistema, Madrid, 1992, 265 pp.

----- . *Contradicciones en el Estado de Bienestar*, Alianza-Consejo Nacional para la Cultura y la Artes, México, 1990, 309 pp.

PASQUINO, Gianfranco, Bartolini, Stefano, et.al. *Manual de Ciencia Política*, Alianza Universidad, Textos, Madrid, 1991.

PIÑÓN, Francisco. *Presidencialismo. Estructura de poder en crisis*, 2ª. ed; Plaza y Valdés, México, 1995, 153 pp.

POULANTZAS, Nicos. *Poder político y clases sociales en el Estado Capitalista*, 25ª. ed; Siglo XXI, México, 1990, 460 pp.

REY Romay, Benito. *México 1987: el país que perdimos*, Siglo XXI-UNAM, México, 1987, 118 pp.

REYES Heróles, Federico. *Ensayos sobre los fundamentos políticos del Estado contemporáneo*, Serie estudios 68, 3ª. ed; UNAM-FCPyS, México, 1989, 102 pp.

RODRÍGUEZ Araujo, Octavio (Coordinador). *Transición a la democracia. Diferentes perspectivas*, Colección La democracia en México, La Jornada ediciones, Centro de investigaciones y Humanidades, UNAM; México, 1996, 236 pp.

-----*México: Estabilidad y luchas por la democracia 1900-1982*, CIDE- El Caballito, México, 1988, 428 pp.

ROUSSEAU, Isabelle. *México: ¿una revolución silenciosa? 1970-1995. (Elites gubernamentales y proyecto de modernización)*, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, México, 2001, 536 pp.

SARTORI, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, 1ª. Reimpresión, FCE, México, 1996, 227pp.

SENNETT, Richard. *La autoridad*, Alianza. Madrid, 1980.

SERRA Rojas, Andrés. *Ciencia política. La proyección actual de la teoría general del Estado*. 9ª. ed; Porrúa, México, 1988, 798 pp.

SERRANO Gómez, Enrique. *Legitimación y racionalización. Weber y Habermas la dimensión normativa de un orden secularizado*, UAM. Iztapalapa-Anthropos, Filosofía Política, Pensamiento crítico/ pensamiento utópico 83, España, 1994, 302 pp.

SILVA-HERZOG Márquez, Jesús. *El antiguo régimen y la transición en México*, Planeta/ Joaquín Motriz, México, 1999, 150 pp.

SUÁREZ Gaona, Enrique *¿Legitimación revolucionaria del poder en México? (Los presidentes 1910-1982)*, Siglo XXI, México, 1987.

SZEKELY, Miguel. *El Programa Nacional de Solidaridad en México*. Publicaciones PREALC No. 384, Organización Internacional del Trabajo (OIT), Santiago de Chile, Diciembre, 1993, 69 pp.

TENA Ramírez, Felipe. *Derecho constitucional mexicano*, 22ª. ed; Porrúa, México, 1987, 649 pp.

UGALDE Valdés, Francisco. *Autonomía y Legitimidad. Los empresarios, la política y el Estado en México*, Siglo XXI, México, 1997, 322 pp.

UVALLE Berrones, Ricardo. *El gobierno en acción, la formación del régimen presidencial de la administración pública*, México, FCE, 1984, 186 pp.

VAN Dijk, Teun A. *Ideología. Una aproximación multidisciplinaria*, Gedisa, Barcelona, 1999, 473 pp.

VILLAREAL, René. *Liberalismo social y reforma del Estado*, FCE, México, 1993.

WEBER, Max. *Estructuras de poder*, La Pléyade, Buenos Aires, 1977, 108 pp.

-----*Economía y sociedad*, 2ª. ed; 10 Reimpresión, FCE, México, 1996, 1237 pp.

----- . *El político y el científico*, 4ª. ed; La red de Jonás, Premia, México, 1984, 89 pp.

WERNER, Becker. *La libertad que queremos. La decisión para la democracia liberal*, FCE, México, 1990, 249 pp.

WOLFE, Alan. *Los límites de la legitimidad. Las contradicciones políticas del capitalismo tardío*, Siglo XXI, México, 1980, 401 pp.

ZABLUDOVSKY Kuper, Gina. *Sociología y política, el debate clásico y contemporáneo*, FCPyS-UNAM; Miguel Ángel Porrúa, México, 1995, 302 pp.

----- . *Patrimonialismo y modernización. Poder y dominación en la sociología del Oriente de Max Weber*. UNAM-FCE; México, 1993, 194 pp.

HEMEROGRAFÍA

ACOSTA Córdova, Carlos y Chávez, Elías. "Ante el espejismo del Primer Mundo, Salinas dejó disfrazado y maquillado, un enorme boquete en las finanzas del país". *Proceso* No. 948 del 02 de enero de 1995, pp. 6-13.

BLANCO, Carlos "La Reforma del Estado. *Tendencias de la Administración Pública*. *Revista de Administración Pública*, No. 76 INAP, Enero-abril, México, 1990, p.15.

CANSINO, César. "De la crisis política a la transición pactada: El caso de México en perspectiva comprada" *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, No. 162, Año XL, Quinta Época, FCPyS-UNAM; México, octubre-diciembre, 1995, pp. 123-153.

-----, "La transición política en México. Dinámica y perspectiva", *Estudios políticos*, Tercera Época, No. 8, FCPyS-UNAM; México, Octubre-diciembre, 1991.

CASAR, María Amparo. "El sistema presidencial mexicano en perspectiva comparada", *Diálogo y Debate, de cultura política*. Centro de Estudios para la Reforma del Estado, A.C; publicación trimestral, México, Julio-septiembre de 1997, pp. 168-184.

CASTILLO, Alejandro. "1988-1994. La transformación", *Revista Expansión*. No. 654. Vol. XXVI, México, noviembre 23, 1994, pp. 60-67.

FLORES Olea, Víctor. *Los sistemas políticos y su crisis. Parte I: La desilusión de los sistemas*, Conferencia Magistral, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, No. 152, FCPyS.-UNAM. Año XXXVIII, Nueva Época, México, abril-junio, 1993, pp. 129-142.

-----, *Los sistemas políticos y su crisis. Parte II: La articulación democrática y el caso de México*, Conferencia Magistral, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, No. 152, FCPyS.-UNAM. Año XXXVIII, Nueva Época, México, abril-junio, 1993, pp. 143-160.

GONZÁLEZ Casanova, Pablo. *El régimen presidencial*, para el Programa Avanzado en Dirección de la Empresa Pública, México, INAP, 1988, 24 pp.

ISLAS Héctor. "La empresa pública: ni oveja negra ni hada madrina", *Revista Comercio Exterior*, Bancomext, México, mayo de 1985, p. 446.

MOLINA y Vieda, Silvia. Conferencia: "El Sistema Político Mexicano", Ciclo *Credibilidad en Política* que se impartió en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM; México, 2 de febrero de 1997.

-----, "Conceptos básicos para el estudio de la credibilidad política según la teoría de los sistemas autorreferentes y autopoieticos de Niklas Luhmann", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, No. 162, Año XL, Quinta Época, FCPyS.-UNAM; México, octubre-diciembre, 1995, pp. 23-41.

OLAYO, Ricardo. "Admite Cárdenas haberse reunido con CSG", *La Jornada*, México, Jueves 15 de abril de 1999, p. 5.

PELÁEZ, Silvia. *La credibilidad (dentro de la segunda lógica)*, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, No. 162, Año XL, Quinta Época, FCPyS-UNAM; México, octubre-diciembre, 1995, pp. 9-22.

REYES Heróles, Federico. "Porqué del presidencialismo", *Diálogo y Debate, de cultura política*. Centro de Estudios para la Reforma del Estado, A.C; publicación trimestral, México, Julio-septiembre de 1997, pp. 24-44.

----- "De la debilidad al liderazgo", *1982-1991 El presidencialismo mexicano, Este País, Tendencias y opiniones*, No. 6, México, septiembre, 1991, pp. 2-10.

REYES Heróles, G.G. Jesús. "La Reforma del Estado en México". *Pérfiles Latinoamericanos* Año 1 No.1, FLASCO-México, julio-diciembre, 1982, pp. 175-176.

RODRÍGUEZ Araujo, Octavio. "Elecciones en México" (1988-1991)" *Estudios Políticos*. Tercera Época. No. 8 , FCPy S-UNAM. México, 1991, octubre-diciembre, 1991, p. 109.

ROSAS Sánchez, Javier. "Liberalización Política y Reforma Económica en México, 1988-1992". *Estudios Políticos*. Tercera Época. No. 12, FCPyS.-UNAM; México, Octubre-diciembre, 1992, p. 47

SALINAS de Gortari, Carlos "Reformando al Estado", *Nexos No.148*, abril,1990, pp.33-66.

TAMAYO, Jorge. "Las entidades paraestatales en México, origen, evolución y perspectivas", INAP, *RAP No. 82*, México, enero-junio 1992, p. 108.

DOCUMENTOS OFICIALES

CÁMARA DE DIPUTADOS LVII Legislatura. *Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917-2000*. Biblioteca del H. Congreso de la Unión. Sistema Integral de Información y documentación. 4ª, ed; Cuadernos de Apoyo. MJ-59-2000. Enero, 2000, México, pp. 31, 36, 52, 61, 234 y 241.

CONSTITUCIÓN Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada. Edición de Aniversario, México, UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1985, 358 pp.

CONSTITUCIÓN Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, Secretaría de Gobernación, México, 1987, 160 pp.

DE La MADRID Hurtado, Miguel, Salinas de Gortari, Carlos; et al. *Cambio estructural en México y en el mundo*; ponencia presentada en el Seminario Modernización, Economía y Cambio Estructural, Principales tendencias a nivel mundial, México, Secretaría de Programación y Presupuesto. FCE, 1987, 216 pp.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994. Poder Ejecutivo, Secretaría de Programación y Presupuesto. Diario Oficial de la Federación, 2a. Sección, Miércoles 31 de mayo de 1989.

SALINAS de Gortari, Carlos. *Tercer Informe de Gobierno*, Presidencia de la República, Dirección General de Comunicación Social. México, Noviembre 1ro. de 1991, 63 pp.

----- "Modernización del sector público", *Diálogo Nacional*, IEPES, PRI Mérida, Yucatán; 28 de febrero de 1988, México, marzo de 1988.

MATERIAL ELECTRÓNICO CONSULTADO

CD-ROM Proceso 1988-1994 . Derechos Reservados, Comunicación e Información, S.A. de C.V. México, 1995.

BELTRÁN DEL RÍO, Pascal y Robles, Manuel. "Enviar un representante al Vaticano fórmula para brincar al Congreso la iglesia no quiere menos que las reformas a la Constitución; el gobierno, a la defensiva" *Proceso No. 694-01* del 19 de febrero de 1990. *CD-ROM Proceso, 1988-1994*. Derechos Reservados, Comunicación e Información, S.A. de C.V. México, 1995

CORREA, Guillermo. "Artículo 27: Estrategia verbal para llegar a los cambios" *Proceso No. 785-10*, del 18 de noviembre de 1991. *CD-ROM Proceso, 1988-1994*.

MAZA, Enrique. "Para el comandante Marcos, las demandas de los rebeldes son lógicas: democracia, tierra, justicia, y fin al "gobierno ilegítimo de Salinas" Reportaje en *Proceso No. 897- 03* del 10 de enero de 1994. *CD-ROM. Proceso, 1988-1994*.

VERA, Rodrigo. "Movilización del clero para obtener el 'apoyo de los fieles'. En secreto, negociaciones entre funcionarios públicos y jefes católicos. *Proceso No. 666*, del 7 de agosto de 1989. *CD-ROM Proceso, 1988-1994* .

----- "Los obispos, felices con las reformas constitucionales. Iniciativa de un mes: el presidente la ordenó, Mariano Palacios Alcocer la elaboró, los legisladores la firmaron y el PRI la presentó". *Proceso No. 789*, del 16 de diciembre de 1991. *CD-ROM Proceso, 1988-1994* .

VÁZQUEZ, Antonio. "Culpan a Banrural del fracaso del ejido. Con las reformas al Artículo 27, 'quieren hacernos peones': campesinos laguneros. *Proceso No. 786-07*, del 25 de noviembre de 1991. *CD-ROM Proceso, 1988-1994*.