

24.5



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

LA ESTRUCTURA DEL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN SOCIOLOGIA
P R E S E N T A :
MONICA CANDANO FIERRO

MEXICO, D. F.

1987



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 está 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.

C O N T E N I D O

	Pág.
INTRODUCCION.	
CAPITULO I	1
Marco Conceptual.	1
A.- Ordenación de autores que han desarrollado los conceptos de estructura y de sistema.	1
B.- Comparación de autores destacados.	45
C.- Sobre los conceptos de política, poder y sistema político.	51
1. Política.	51
2. Poder.	61
3. Sistema Político.	86
D.- Definición de conceptos que se van a utilizar en el trabajo.	103
CAPITULO II	113
Análisis histórico del Sistema Político Mexicano.	113
Componentes fundamentales del sistema.	113
A.- Las bases del poder.	117
1. La formación del Estado Mexicano.	117
2. El movimiento revolucionario.	129
3. La Constitución de 1917; sustento del poder del nuevo estado.	133
4. Las bases del presidencialismo.	151
B.- Hacia la consolidación: bases de la legitimidad (1920-1934).	159

	Pág.
1. La integración obregonista.	159
2. El proceso institucionalizador.	170
3. El Partido Nacional Revolucionario; sustento básico del Sistema Político Mexicano.	182
4. El Maximato: hacia la unificación política y la conciliación de la lucha de clases.	201
C.- El control político: el Estado frente a las clases sociales (1934-1940).	225
1. El énfasis popular del cardenismo.	225
2. Incorporación de las masas populares al juego político; la transformación del partido en PRM.	230
3. Control político y conciliación.	239
4. Afirmación del poder presidencial.	244
D.- Conciliación y desarrollo con estabilidad (1940-1958).	249
1. El desarrollo de la economía.	251
2. Las relaciones políticas.	259
3. La consolidación del partido del Estado	321
4. La estructura política.	326
E.- La expectativa neopopulista con López Mateos.	345
1. La esperanza de un nuevo populismo.	349
F.- El énfasis en el crecimiento económico y la rigidez política.	361
1. La política social conservadora y conflictiva.	366
2. La represión política como respuesta a los conflictos sociales.	375

	Pág.
G.- El proyecto modernizador echeverrista y sus límites.	381
1. Un panorama condicionante.	381
2. La lucha política y la nueva tendencia.	382
3. El afán democratizador.	391
4. Hacia la conciliación social.	396
5. La polarización de la crisis.	403
6. El divorcio entre el esquema formal y la estructura real.	409
H.- La ilusión de la grandeza. Evolución política y condicionamientos económicos con José López Portillo.	421
1. El momento del cambio.	421
2. Hacia la recuperación de la confianza.	423
3. Los propósitos y la realidad.	428
4. Los límites de un proyecto económico.	434
5. Estructura política y sociedad civil.	440
6. Crisis de eficacia en instituciones básicas del sistema.	453
 CAPITULO III	
Conclusiones.	459
A.- Estructura y funcionamiento del Sistema Político Mexicano.	459
1. El presidencialismo.	468
2. El control político.	476
3. El carácter y conformación de la clase política.	480
4. La capacidad conciliadora del Estado.	485

	Pág.
5. La facultad del Estado para regular el proceso económico.	491
B.- Las nuevas contradicciones.	495
C.- Riesgos y retos del Sistema Político.	519
BIBLIOGRAFIA.	531

INTRODUCCION

I N T R O D U C C I O N

Diffícil ha sido el devenir histórico de la nación mexicana. Siempre en pos de una unidad que no acaba de concretarse, permanente mente en busca de una modernidad huidiza, que con frecuencia compromete los afanes gubernamentales y sacrifica el bienestar de las masas.

Cientos de años de dominación transcurrieron acrisolando la cultura, la nacionalidad y la manera de percibir el mundo por parte de los mexicanos. Gran parte de un siglo, después de la Independencia, avanzó con los grupos dominantes enfren tándose para hacerse de un poder siempre efímero, incluido el intento de volver a levantar un imperio en las tierras me xicanas. Al final, en el ocaso del pasado siglo, México in gresó, con el porfiriato, en una etapa de estabilidad en el poder que habría de ser demolida por una nueva irrupción de las masas anhelantes de cambio, pero también de permanencia. El poder casi absoluto era una presencia que se había arraigado en la existencia social y se constituyó en un valor que sería preservado en el sistema construido por los herederos de la Revolución. En el marco de estos y otros determinantes surge y va madurando el sistema político que es materia del estudio que aquí exponemos.

Para los observadores y analistas nacionales y extranje ros, resulta de sumo interés comprender y estudiar las carac terísticas y funcionamiento del sistema político mexicano. Dadas sus particularidades y aunque nos encontramos inmersos en él, aún los mexicanos no alcanzamos a percibir o a tener nociones precisas de cómo funciona el sistema. Sobre todo en las últimas décadas, una presencia constante que está en la vida colectiva de los mexicanos es el semblante del poder po lítico. Allí concurren todas las experiencias y las nociones del pasado y del presente que se vinculan para dar pie a una sui géneris organización política. El conjunto de las desi-

gualdades añejas y nuevas han quedado bajo la égida de una forma de gobierno y de imposición del orden y la autoridad que siempre tiene como trasfondo la proclividad a la dominación. La dialéctica entre dominadores y dominados, con todos los matices que impone el nuevo sistema, está indudablemente presente y ha sido durante décadas objeto de polémicas y de luchas políticas.

Esto hace necesario un análisis histórico del sistema político mexicano, que es indispensable para observar su conformación inicial y su evolución, pero además consideramos de gran importancia estudiarlo desde el punto de vista de su estructura. Es decir, analizar las características de sus instituciones y las relaciones entre ellas; aquellas que han permitido, por un lado, la solidez del Estado mexicano, y por otro, la estabilidad de su sistema político, no obstante la permanencia de las desigualdades.

Las relaciones de poder que se han instituido en México han mostrado ser eficaces para el logro de tres condiciones fundamentales para el desarrollo del país: crecimiento económico, transformación de la estructura social y estabilidad política. Por ello, el interés de este trabajo es observar cuáles son esas relaciones, en qué consisten y cuáles actores e instituciones concurren en su proceso de desenvolvimiento histórico. Con todo y que la necesidad de una autoridad suprema y casi todopoderosa se expresa en México como una constante histórica, el ejercicio del poder y la toma de decisiones están permanentemente asentadas sobre la base de un difícil equilibrio que obliga a la negociación con los distintos sectores de la sociedad.

Una vez consolidado el proceso de institucionalización, México no ha quedado exento de momentos críticos para la estabilidad del sistema, como los electorales, o como otros, de distinta naturaleza, tales el movimiento ferrocarrilero de 1958, que amenazó con generar una ruptura en las relacio-

nes Estado-movimiento obrero, o el movimiento estudiantil de 1968, que alteró la evolución ideológica del país y erosionó la imagen del Estado conciliador. Puede afirmarse que, a pesar de su hegemonía y poder, entre los integrantes de la clase política se encuentra siempre la inquietud que impone gobernar a una sociedad que aparece pasiva, pero que también ha dado muestras de ser capaz de desarrollar una turbulencia incontenible. El fantasma de las masas arrollando los sistemas parece deambular de manera permanente en las esferas del poder.

La crisis económica que vive el país desde la década de los setentas ha tenido también variados efectos en el ámbito político, social, cultural e ideológico, así como en las dimensiones local y nacional. Indudablemente, a partir de 1970 comienza en México una regresión de los niveles de bienestar para las mayorías, en la medida en que las dificultades financieras y productivas obstaculizaron el proceso de movilidad social. Generado por estas condiciones se inicia también un deterioro de algunos aspectos en el terreno político: el consenso social se debilitó; las tradicionales formas de dominación, si bien han impedido las rupturas, no han podido ocultar las dificultades del Estado para ejercer un gobierno pleno de la sociedad; el influyentismo, el clientelismo y la corrupción característicos del aparato político, han dejado al Estado en condiciones más difíciles sexenio tras sexenio; y con los primeros impactos de la crisis, el tradicional sistema de valores (como la imagen del Estado tutelar) ha ido flaqueando a la vista de diversos sectores sociales.

No obstante lo anterior, el Estado mexicano ni está desmoronándose ni está en peligro de desarticularse. La crisis no le ha hecho perder a los gobiernos el control de la sociedad. Esto se atribuye, entre otras cosas, a las características estructurales del sistema político, que han logrado mantener la estabilidad y han permitido reconocer el potencial de los

recursos institucionales para el ejercicio del poder del Estado. No existe aún poder en la sociedad que pueda entrar en competencia efectiva con el concentrado en la cúpula del sistema, con lo que a su vez se neutralizan los peligros de subversión. Frente a las movilizaciones de las fuerzas política y sociales, se han contrapuesto movilizaciones y, en ocasiones desmovilizaciones, de las fuerzas que forman parte del sustento del sistema político. La realidad es que durante largo tiempo ha existido un Estado fuerte, consolidado en su papel de rector de la vida económica y sustentado en un sistema político estable formado por múltiples instituciones con funciones y relaciones claramente determinadas. La habilidad conciliadora y la búsqueda del acuerdo son virtudes que se han desarrollado entre los hombres del sistema, de donde deviene la fuerza de la estructura, aunque ello implique necesariamente la sumisión incondicional de los gobernados.

Ahora bien, esto no significa que en la actualidad el sistema político no enfrente retos importantes para mantener la estabilidad y su permanencia como tal. Existen ciertos límites que podrían apuntar hacia una transición, con un punto de arribo todavía incierto, del sistema en general.

En este sentido resulta importante estudiar cómo se da la acción política en nuestro país, no sólo dentro de la estructura política como un sistema cerrado, sino en la sociedad, entendida como una pluralidad de actores que se encuentran en interacción. Es decir, la organización y proceso de relaciones que se dan en la vida cotidiana dentro de las dimensiones de su sistema político.

Para hacer un estudio analítico de esas relaciones, se hace necesario que el trabajo sea presidido por un concepto; comúnmente se habla de estructura del

sistema político mexicano, pero no se ha precisado su connotación. Por ello, necesitamos de una conceptualización clara de la estructura del sistema, así como de su descripción objetiva, lo que permitirá detectar las causas principales que han permitido su permanencia, así como su estabilidad.

Para este fin se requiere esclarecer qué es lo que se entiende por estructura y por sistema político. En este sentido, consideramos de gran utilidad realizar primeramente una revisión de los postulados principales de los autores que han planteado esta temática, para llegar después a una descripción de los conceptos utilizados en el trabajo. Posteriormente, se recurre al análisis del desarrollo histórico-político de México haciendo hincapié en las relaciones entre los actores e instituciones fundamentales del sistema y en los momentos y acontecimientos que han sido claves en su conformación y funcionamiento. Finalmente se llega a lo que consideramos la descripción de la estructura del sistema político mexicano y la situación en la que se encuentra actualmente.

Durante largo tiempo hemos presenciado el desenvolvimiento de un sistema que incorporó el agrarismo, que asimiló postulados del movimiento obrero, que adquirió una efectiva sustentación ideológica, organizativa y social de índole popular, que ha actuado con las masas y que, no obstante, tampoco abandonó una estrategia de carácter liberal que le ha permitido crear las condiciones políticas e institucionales para el desarrollo de un capitalismo cada vez más moderno.

Hoy, sin embargo, nos encontramos ante un sistema que enfrenta grandes retos; el país en su conjunto se encuentra inmerso en un tiempo de cambios. En el desarrollo de los presentes acontecimientos y en la orientación que asuman los cambios ideológicos e institucionales, se juega la naturaleza del país que tendremos en el futuro y con el que arribaremos al nuevo siglo. De aquí la importancia de comprender

con precisión la plataforma de la cual estamos partiendo, que no es otra que esa estructura del sistema y forma de vivir la política por parte de los mexicanos. La transición, el cambio, son hoy en día las notas dominantes en el devenir nacional.

CAPITULO I

MARCO CONCEPTUAL

CAPITULO I

MARCO CONCEPTUAL

ORDENACION DE AUTORES QUE HAN DESARROLLADO LOS CONCEPTOS DE ESTRUCTURA Y DE SISTEMA

Ha sido un problema común entre los diversos autores de la teoría social el definir de una manera amplia el concepto de estructura. Para obtener una mayor claridad sobre las diferentes concepciones y explicaciones que se han dado al respecto, comenzaremos por establecer una ordenación de autores de acuerdo con la escuela a la que pertenecen y tomando en cuenta la unidad de análisis de la que parten. Esto se debe a que la existencia de diversos factores (como circunstancias de generación, país, tradición cultural, formación ideológica, momento histórico, etcétera) ha llevado a los teóricos sociales a encuadrarse en diversas escuelas y corrientes, así como a aceptar unidades de análisis comunes o lenguajes específicos en sus estudios.

De esta manera, nos encontramos con que no existe una concepción universalmente aceptada de la noción de estructura, pero que las diferencias conceptuales no son tan infinitas como para no poder realizar una agrupación que nos permita obtener un concepto lo suficientemente completo, enriquecido y claro a la vez.

Un primer paso para abordar el concepto de estructura consiste en ir al origen teórico que le diera una significación especial y determinada a este concepto, esto es, a la corriente teórica conocida como estructuralismo.

Salvador Gincer considera que todo tratamiento de la problemática estructuralista debe iniciarse con una distinción entre el estructuralismo como doctrina y el estructuralismo como elemento conceptual, necesario para la comprensión de lo social.

"En el primer caso, el estructuralismo aparece (...) como

un conjunto de afirmaciones, muchas de ellas no del todo explícitas, que hay que aceptar *in toto*". En el segundo, "la misma palabra denota solamente un doble reconocimiento de dos hechos: a) que las sociedades poseen forma estructural; y b) que su estructura no puede ser ignorada, aunque sea tan solo uno de sus aspectos el sometido a estudio. Esta última acepción se limita a aceptar la hipótesis de que toda sociedad necesita, para existir, de un grado determinado de integración y sobre todo, que sus elementos deben analizarse en sus relaciones mutuas, y cada uno de ellos en su relación recíproca con el todo del que forma parte."¹

Esta distinción es importante, ya que al separar a un estructuralismo meramente metodológico, de otro caracterizado por su dimensión doctrinal, nos permite a lo largo de nuestro análisis evitar las "implicaciones ideológicas". Esto es, facilita utilizar este enfoque sin verse influido por consideraciones de tipo ideológico.

Las dos ideas implicadas en las diferentes definiciones de estructuralismo: totalidad e interdependencia, se encuentran en la consideración de Jean Pouillon acerca de que el estructuralismo consiste en buscar las relaciones que dan a los términos que unen un valor de posición en un conjunto organizado y en aprehender conjuntos cuya articulación los hace significativos. En este sentido, como diría Sartre, para totalizar es preciso poner en relación lo que se debe mostrar también como separable.

Dado que el estructuralismo se fue afinando y evolucionando con la producción intelectual de diversos autores, podemos agrupar a éstos en diversas etapas según su aportación.

De esta forma, la distinción utilizada por Salvador Giner en cuanto a las cuatro etapas claves en el desarrollo de esta corriente, nos parece útil en una primera instancia para establecer una agrupación coherente de autores y escuelas.

1. Giner, Salvador. El progreso de la conciencia sociológica. . p. 115.

1. EL BROTE DE LA VISION ESTRUCTURAL DE LA SOCIEDAD

En esta primera fase, las nociones de totalidad, interdependencia, equilibrio, sistema, y función se van abriendo camino para alcanzar su consolidación.

A esta etapa corresponden autores como Marx, quien inicia la llamada "metáfora arquitectónica" de la noción de estructura. En lo que consideró el hilo conductor de sus estudios, Marx expresó que: "En la producción social de su existencia, los hombres establecen relaciones determinadas, necesarias, independientes de su voluntad; estas relaciones de producción corresponden a un grado dado del desarrollo de sus fuerzas productivas materiales. El conjunto de estas relaciones forma la estructura económica de la sociedad, el fundamento real sobre el cual se eleva el edificio jurídico y político al cual corresponden formas determinadas de conciencia social..."²

En esta concepción, el factor económico determina las relaciones en que entran los individuos para producir sus bienes, es decir, la organización social de la producción (estructura económica), la cual, en última instancia moldea toda la organización política, el derecho, la religión, la filosofía, el arte, etc., de una sociedad (superestructura).

De acuerdo con esta línea de pensamiento, sólo con el estudio de la existencia material de los hombres, se pueden observar las verdaderas tendencias del desarrollo de la sociedad y se pueden explicar los fenómenos sociales; los elementos materiales de esa existencia están constituidos por las relaciones interpersonales.

En este sentido, los hombres entran en relaciones a consecuencia de su actividad práctica, dirigida a procurar los medios para la sobrevivencia humana. Esta actividad, que es la más elemental, precisa una división del trabajo, una forma de cooperación simple, como el intercambio de bienes y servicios

2. Marx, Carlos. Prefacio de la Contribución a la crítica de la economía política, T. I. pp. 272-275.

y por lo tanto determina las relaciones sociales.

Por otra parte, la incorporación de la noción de estructura a las ciencias biológicas, creó otra tradición, a la que Giner llama "metáfora orgánica". La aportación de Herbert Spencer se considera decisiva en esta corriente y en el contexto de esta fase de formación inicial del estructuralismo.

La base de la teoría sociológica de Spencer es la teoría de la evolución, sin embargo, formuló a la vez otra teoría que representó un papel importante en su sistema de ideas: la analogía orgánica, es decir, la identificación, para ciertos fines, de la sociedad con un organismo biológico. Sostenía que este paralelismo era el primer paso hacia la teoría de la evolución.

Esta analogía orgánica fue la que llevó a Spencer a considerar que la sociedad debe entenderse como un todo y que ese todo es de naturaleza estructural, o sea, "que su trazado depende de un haz de funciones mutuamente actuantes".

En su concepción de sociedad, se observa la importancia que otorga a la noción de función, y en su analogía con los organismos, se presenta como un común denominador que permite a la vez diferenciación.

En su estudio sobre Estática Social, Spencer señala que tanto en los organismos como en la sociedad, el progreso es el paso de una situación en que partes iguales desempeñan funciones iguales, a otra situación en que partes diferentes desempeñan funciones diferentes, o sea, el paso de lo uniforme a lo multiforme. Asimismo, resalta la idea de totalidad y consenso al expresar que se debe considerar la interdependencia de las estructuras, funciones y productos tomados en su totalidad, como grupos de fenómenos entre los cuales existe un consenso.

2. LA FORMACION DE LAS BASES TEORICAS DEL ESTRUCTURALISMO

Los autores más destacados de esta etapa son Emile Durkheim y Wilfredo Pareto, quienes pertenecen al mismo momento histórico.

La interpretación de Durkheim se ubica dentro del enfoque funcional y de la visión evolutiva de la sociedad. Un elemento fundamental en el pensamiento de Durkheim es su "realismo social", esto es, la convicción de que es en la naturaleza de la sociedad donde hay que buscar la explicación de la vida social, atribuir realidad definitiva al grupo y no al individuo. Durkheim considera que el individuo nace de la sociedad y no la sociedad del individuo. Una de sus ideas principales es la prioridad del todo sobre las partes, o aún, la irreducibilidad del conjunto social a la suma de los elementos y la explicación de los elementos por el todo.

La sociedad es la fuente que todo lo explica en la conciencia y conducta individuales. La acción social es en Durkheim, una mera manifestación de la conciencia colectiva.

De esta manera, encontramos dos ideas esenciales en su obra: la prioridad histórica de las sociedades, donde la conciencia individual está totalmente fuera de sí; y la necesidad de explicar los fenómenos individuales por el estado de la colectividad. Y es que la sociedad, en Durkheim, es una realidad distinta, con sus propias características, que difiere de las características individuales, por lo que afirma que el todo no es idéntico a la suma de sus partes, y que el grupo piensa y siente en forma distinta de lo que harían sus miembros si se encontraran aislados.

Para explicar un fenómeno social, Durkheim considera necesario buscar separadamente la causa eficiente que lo produce y la función que cumple. Afirma que el órgano es independiente de la función, o sea que, permaneciendo él mismo, puede servir para fines diversos, lo que demuestra que las causas que los engendran son independientes de los fines para que sirven. Afirma que lo que hay que determinar es si existe correspondencia entre el hecho considerado y las necesidades generales del organismo social y aquello en que consiste esta correspondencia, sin ocuparnos de si ha sido intencional o no.

Durkheim considera que es natural buscar la causa de un fe

nómeno antes de querer determinar los efectos, ya que el efecto no puede existir sin su causa, pero ésta a su vez, tiene necesidad de su efecto. Estima que aunque la determinación de la función esté subordinada a la de la causa, no por ello deja de ser necesaria para la completa explicación del fenómeno. En efecto, para Durkheim, si la utilidad del hecho no es su razón de ser, es preciso que sea útil para mantenerse, pues el mero hecho de no servir para nada lo convierte en perjudicial, ya que en este caso cuesta algo sin reportar nada. En este sentido, "la función de un hecho social, ha de ser forzosamente social", es decir, consistir en la producción de efectos socialmente útiles. De esta manera, la función de un hecho social es la correspondencia entre él y una necesidad general de la sociedad.

Uno de los puntos fundamentales en toda la obra de Durkheim se refiere a la noción de función, a la que otorga un papel de primera importancia.

Emplea la palabra función, con preferencia a la de fin u objeto, por considerar que los hechos sociales no existen generalmente en vista de los resultados útiles que producen. Al explicar por qué eligió el término de función, señala que cualquier otro sería inexacto o equivoco: "no podemos emplear el de fin u objetivo y hablar del fin de la división del trabajo social, porque sería suponer que ésta existe con miras a los resultados que determinaremos. El de resultados o efectos no podrá satisfacernos mejor, porque no despierta idea alguna de correspondencia. Por el contrario, la palabra papel o función tiene la gran ventaja de implicar esta idea, pero sin prejuzgar nada sobre la cuestión de saber cómo se establece esta correspondencia, si resulta de una adaptación intencional y preconcebida o de un ajuste fuera de tiempo".³

Tal es la importancia que concede Durkheim a la función de un hecho social, que afirma que la división del trabajo so-

3. Durkheim, Emile. La división del Trabajo Social, p. 49.

cial no trae a colación individuos, sino funciones, y la sociedad está interesada en el juego de estas últimas; según se concurren o no, la sociedad será sana o enferma, por lo tanto, su existencia depende de ellas y de una forma más estrecha, cuanto más divididas están. Señala que lo que la división del trabajo pone en vigencia son las funciones, es decir, maneras de actuar definidas que se repiten, idénticas a sí mismas en circunstancias dadas, ya que provienen de las condiciones generales y constantes de la vida social.

Al ser la función la unidad sobre la cual gira el análisis de Durkheim sobre los fenómenos y la vida social, llega al extremo de aplicar esta convicción en el terreno de la lucha de clases, al señalar que la única causa que determina la forma en que se divide el trabajo es la diversidad de capacidades, con lo que se realiza por sí sola la armonía entre la constitución de cada individuo y su condición. Durkheim establece que si a veces las instituciones de castas o de clases dan origen a dolorosas tensiones, en lugar de producir solidaridad, es debido a que la distribución de funciones en que se basa, no responde a la distribución de los talentos naturales.

Otro elemento importante en el trabajo de Durkheim es la noción de relaciones sociales. En la División del Trabajo Social, este autor se refiere a ellas de la manera siguiente: las relaciones de mutua dependencia que unen las funciones divididas sólo están reguladas por los usos, y esas reglas deben ser tan diversas como las mismas funciones sociales.

De las apreciaciones de Durkheim sobre las relaciones sociales, podemos decir que éstas constituyen un acercamiento más íntimo entre los individuos, el intercambio de movimientos entre las partes de la masa social. Establece que toda la vida social está constituida por un sistema de hechos que derivan de relaciones positivas y durables establecidas entre una pluralidad de individuos. Por lo tanto, es tanto más intensa cuanto más frecuentes y enérgicas son las relaciones intercambiadas entre las unidades componentes.

Finalmente, el problema central que plantea Durkheim en su obra es la exigencia del consenso social. Una cuestión de suma importancia para él es que si la sociedad moderna implica una diferencia extrema de las funciones y los oficios, ¿cómo lograr que una sociedad dividida en innumerables especialistas conserve la coherencia intelectual y moral necesarias?, ¿cómo puede realizar esa condición de la existencia social que es un consenso?

Durkheim intenta responder a estas preguntas fundamentales mediante la distinción de dos formas de solidaridad que a su vez corresponden a dos formas de organización social: la solidaridad orgánica y la mecánica. Esto nos lleva al terreno de la relación entre los individuos y la colectividad.

La solidaridad mecánica tiene sus raíces en la similitud de los miembros individuales de una sociedad. La sociedad es coherente porque los miembros aún no se han diferenciado, ya que experimentan los mismos sentimientos y adquieren los mismos valores. Esta solidaridad torna además armónico el detalle de los movimientos.

En las sociedades donde la solidaridad es mecánica, hay fuertes estados de conciencia colectiva, la cual es definida como el conjunto de creencias y sentimientos comunes al término medio de los individuos de la sociedad y que forma un sistema determinado que tiene vida propia. La fuerza e independencia de la conciencia colectiva es mayor cuanto más pronunciadas son las analogías entre los individuos de la sociedad.

La solidaridad orgánica aparece cuando se desarrolla la división del trabajo social, que consiste en la partición de funciones hasta entonces comunes. Esto produce una interdependencia creciente en la sociedad y al aumentar esta solidaridad disminuye la importancia de la conciencia colectiva. La solidaridad orgánica es aquella en la cual el consenso, es decir, la unidad coherente de la colectividad, resulta de la diferenciación o se expresa en ella. Los individuos ya no son semejantes, sino diferentes, en donde cada uno cumple su propia función y son indispensables; y hasta cierto punto, por-

que son distintos se obtiene el consenso.

De esta manera, la solidaridad mecánica sólo es posible en la medida en que la personalidad es absorbida por la conciencia colectiva; la solidaridad orgánica sólo es posible si cada uno tiene su esfera de acción propia y por consiguiente una personalidad. La división del trabajo es la que desempeña cada vez más el rol que antiguamente cumplía la conciencia común; principalmente es aquella que mantiene unidos a los agregados sociales. Asimismo, su verdadera función es crear entre dos o más individuos un sentimiento de solidaridad.

Aquí, los individuos están agrupados según sea la naturaleza de la actividad social que desempeñen, "la consanguinidad real o ficticia ya no es la que indica el lugar de cada uno, sino la función que cumple".

Se puede decir entonces que en las sociedades caracterizadas por la solidaridad mecánica, predomina la importancia en las relaciones establecidas anteriormente; mientras que en las caracterizadas por la solidaridad orgánica, predomina la importancia sobre las funciones que realizan los elementos de la sociedad y a la vez se realiza un acercamiento mayor entre los individuos que estaban separados.

En cuanto a la relación del individuo con la colectividad, Durkheim reconoce que la solidaridad mecánica une al individuo directamente a la sociedad, sin ningún intermediario. En la orgánica, él depende de la sociedad, porque depende de las partes que la componen, al tiempo que ella depende de los individuos debido a las funciones que cumplen.

Finalmente, la sociedad no es vista de la misma forma en los dos casos: en el primero, lo que Durkheim determina así, es un conjunto más o menos organizado de creencias y sentimientos comunes a todos los miembros del grupo: es el tipo colectivo; por el contrario, "la sociedad de la que en segundo caso somos solidarios", se concibe como un sistema de funciones diferentes y especiales unido por relaciones definidas.

A manera de conclusión sobre este autor, podemos destacar

la importancia fundamental que él atribuye a la noción de función. Esta noción implica una necesaria correspondencia (entre los individuos y las necesidades generales de la sociedad), lo que posteriormente permitiría explicar el por qué la función permite una interdependencia creciente en la sociedad y por qué ésta depende de los individuos debido a las funciones que cumplen.

Por otra parte, en la concepción de sociedad de la que Durkheim finalmente es partidario (en aquella en que impera la solidaridad orgánica), las agrupaciones de los individuos son en función de las actividades sociales que desempeñan, es to es, la importancia recae de nuevo en las funciones que realizan los elementos de tal sociedad, entendida como "un sistema de funciones diferentes unido por relaciones definidas".

Dentro de esta misma línea teórica se ubica a Wilfredo Pareto. En su Tratado de Sociología General, este autor considera que la forma de la sociedad humana está determinada no sólo por circunstancias externas, sino también por los sentimientos e intereses: los razonamientos lógico-experimentales tienen como fin la satisfacción de esos sentimientos e intereses.

En su concepción, la sociedad no es una persona, y por consiguiente no tiene escala de preferencias, ya que los individuos que la componen, generalmente tienen distintas jerarquías de preferencias.

Uno de los puntos en los que Pareto pone énfasis es en la idea de la utilidad. Considera que las ideas que los individuos tienen acerca de lo que a ellos mismos les conviene o lo que les conviene a otros son esencialmente heterogéneas y no hay medio de reducirlas a la unidad.

En el caso de una sociedad en general, Pareto vacila entre diferentes categorías de utilidad. Se puede considerar la utilidad de la sociedad al máximo de poder en la escena internacional, o el máximo de justicia social, o el máximo de prosperidad económica. De esta manera, es necesario establecer un

acuerdo acerca del criterio de utilidad. Define a la utilidad social como un estado dado de la sociedad que puede ser mayor o menor y que no se define sino a partir de un criterio elegido arbitrariamente por el sociólogo. Aun admitiendo un criterio definido de utilidad, conviene distinguir, como lo hace Pareto, la utilidad directa y la indirecta, cuya suma es la utilidad total.

La utilidad directa resulta de los efectos del acto sobre el medio del individuo actuante. La utilidad indirecta, positiva o negativa, será la que resulte para el Estado, por ejemplo, de la transformación que se obtendrá en el conjunto del sistema internacional. Puede resultar también no de la transformación del sistema total, sino de las repercusiones de la conducta de otros sobre el actor.

La estructura social es entendida por Pareto, esencialmente como un sistema en estado de equilibrio. Esta definición ha cobrado actualidad con el desarrollo de la teoría de los sistemas generales.

Giner resume la aportación de Pareto al estructuralismo en cinco puntos fundamentales.

a) La idea de que la estructura de la sociedad es de naturaleza sistemática. Esto significa que debe entenderse como un conjunto de variables en interacción que producen un estado de equilibrio más o menos duradero.

Los elementos de la estructura son entendidos como variables que entran en juego, y la presencia de una nueva variable o la variación de alguna de ellas, propicia el desencadenamiento de una serie de procesos de reajuste conducentes al posible restablecimiento de alguna nueva forma de equilibrio.

b) El supuesto de que en los sistemas sociales no sólo son válidas aquellas variables que no dependen del carácter de los individuos que las forman, sino también sus rasgos personales. Esto es, que entran en juego no sólo elementos como la cantidad de bienes acumulados, los conocimientos, etc., sino también el conjunto de "predisposiciones morales, instin

tivas o psicológicas de la población". Estas no son consideradas por Pareto en sus esencias, sino en su plasmación objetiva en la acción social.

c) La interpretación del concepto de función en términos de "efectos perceptibles de la presencia de una variable en el sistema". Estos efectos pueden ir en detrimento del sistema (o de uno o varios de sus elementos) o contribuir a su mejor funcionamiento. De esta manera se pueden observar funciones positivas (eufunciones) y negativas (disfunciones).

Giner considera que la noción de función comienza así a recibir un tratamiento neutral en la sociología de Pareto, y ya no se entiende como algo que necesariamente ayuda a la integración de la estructura.

d) La idea de que la acción social es intencional, pero sus resultados no corresponden necesariamente a tal intencionalidad. Afirma que los efectos de la acción social (es decir sus funciones) no dependen de las intenciones más que cuando las condiciones objetivas lo permiten.

La utilidad de la conducta humana no es "teleológica", sino sólo un resultado. Por lo tanto, una cosa son las funciones deseadas o expresas y otra las funciones incidentales a la acción. (Esta distinción posteriormente se llamaría funciones manifiestas y latentes, sobre todo en la concepción de Merton). Las primeras son los efectos deseados y explícitos de una acción; las segundas son implícitas y los hombres pueden o no percatarse de que tienen lugar como consecuencias de su actividad conciente.

e) La consideración de que el conflicto social es parte inherente del sistema. Pareto incorporó la tensión y el conflicto a su noción de sistema social. La desigualdad social presenta aspectos funcionales para el sistema (por ejemplo la división del trabajo), como disfuncionales (injusticias creadoras de tensiones, coacción moral). Para Pareto, estas últimas se resuelven en la lucha permanente entre las diversas élites (dominantes y dominadas) que representan diver-

sos estratos de la desigualdad social.

Pareto utiliza igualmente la expresión de heterogeneidad social para definir el hecho de que todas las sociedades conocidas implican la separación, en cierto sentido, de una oposición entre la masa de los individuos gobernados y un reducido número de individuos que dominan y a los que llama élite.

Después de observar la aportación de Pareto al estructuralismo, consideramos importante destacar algunos aspectos relevantes de su pensamiento:

—La distinción entre utilidad directa (efectos del acto sobre el medio del individuo actuante) e indirecta (repercusiones positivas o negativas de la conducta de otros sobre el actor) pone de relieve las distintas jerarquías de preferencias que existen en una sociedad, por lo que no se puede hablar de una unidad en cuanto a la utilidad.

—Cabe resaltar la naturaleza sistemática que Pareto confiere a la estructura social. Al definirla como un conjunto de variables en interacción y que producen un estado de equilibrio determinado, nos conduce a la idea de un sistema como un todo, pero que depende de la interacción y de los efectos positivos o negativos de sus elementos o variables.

—Resulta importante además, la idea que tiene Pareto acerca de la función. Podemos afirmar que, en su concepción, la función es lo que nos permite observar la presencia de una variable en el sistema, mediante sus efectos. Estos efectos pueden contribuir al mejor funcionamiento del sistema (eufunciones) o propiciar un detrimento de éste (disfunciones). Esta distinción se considera importante porque otorga a las funciones un papel neutral, esto es, pueden ser positivas o negativas y no sólo como integradoras del sistema. Asimismo, la diferencia entre funciones deseadas o expresas y funciones incidentales a la acción, nos indica el amplio margen en el que éstas se mueven y la posibilidad de varias combinaciones que muestren los efectos de una variable en el sistema (ej. una eufunción deseada o una disfunción incidental).

3. LA FORMACION DEL ESTRUCTURALISMO DOCTRINARIO

En esta etapa se encuentran dos corrientes importantes: a) el funcionalismo de raíz etnológica; y b) el estructuralismo de máxima generalidad.

a) *El funcionalismo de raíz etnológica*

El primer esfuerzo conciente por sistematizar el enfoque estructural en forma programática proviene de aquellos antropólogos dedicados a la investigación de los pueblos primitivos. La expresión más acabada de esta tendencia y también la que más influyó en ella, se encuentra en las obras de Malinowski y Radcliffe Brown, por quienes el funcional-estructuralismo llegó a ser "la doctrina formulada que se convirtió en un dogma altamente valioso". La posición común de la que parten ambos etnólogos es la del rechazo polémico de la metafísica evolucionista y de las grandiosas visiones de la historia de la humanidad.

En lo que se toma como lo más característico de su doctrina, se observa cómo su labor les condujo a una verdadera apoteosis de la noción de estructura, o a basar sus teorías sobre la apoteosis que el mismo Durkheim hiciera de la solidaridad social.

De esta manera, para Malinowski, la estructura social es una solución unificada que da satisfacción a la diversidad de necesidades biológicas básicas de los individuos que forman la colectividad, y esa solución posee un carácter esencialmente solidario. En el pensamiento de este autor, cuanto se observa en la sociedad responde a tales necesidades o imperativos básicos de naturaleza humana. Toda institución económica, cultural o política, tiene sus raíces en estos imperativos, pero su resolución y satisfacción reside en la estructura única que les confiere sentido ordenándolos.

Lo que es superfluo o disfuncional para la estructura es descartado, pues cada sociedad -a través de su cultura- sistematiza las soluciones que satisfacen sus necesidades imperativas en un orden social preciso.

Malinowski rechaza la concepción del funcionalismo que lo reduce al "casi inútil enunciado" de que todo se relaciona con todo. Para evitar ese peligro, Malinowski propone el procedimiento del aislamiento, según el cual, "el aislado funcional es la institución". En su terminología, la palabra institución se refiere tanto a un grupo social, como a los modos consagrados de proceder; cada institución desempeña por lo menos una función social, lo que quiere decir que satisface una necesidad social reconocida.

Tanto Malinowski como Radcliffe Brown se refieren a la palabra función como la aportación que una parte hace a un todo, por ejemplo a una sociedad o a una cultura. También se encuentra un uso del término función en estos autores, para designar las aportaciones que el grupo hace a sus individuos, o la de grupos grandes a grupos pequeños. Este punto de vista se refiere frecuentemente a la importancia de la interdependencia de las partes de un todo.

Radcliffe Brown, por su parte considera que la estructura social misma explica causalmente cuantos fenómenos ocurren en ella exhaustivamente. Así, la estructura social es entendida prácticamente como fuente principal y única de la causación social.

Ahora bien, la corriente estructuralista en etnología y antropología establecida por estos dos autores, encontró una expresión renovada en la obra de Claude Lévi-Strauss, sobre todo con su obra "Las estructuras elementales del parentesco".

El neoestructuralismo antropológico de Lévi-Strauss entraña el uso del método interpretativo de los tipos ideales (elaboración de modelos para comprender la realidad observada, ordenando datos en configuraciones significativas) combinado con los métodos de la lingüística estructural moderna. La base empírica es el estudio de las sociedades primitivas y su tradición sociológica principal es la línea establecida por Durkheim y sus discípulos directos, aunque con algunas modificaciones.

Las estructuras sociales son entendidas como ordenaciones mentales de la realidad y también como lenguajes. En la comprensión a través de modelos, el entendimiento pretende poner en evidencia las estructuras formales y abstractas sobre todo en el campo de la mitología, pero este enfoque conduce a este autor a hacer también constante abstracción de la dimensión temporal.

Lévi-Strauss considera que no se puede reducir la estructura al conjunto de las relaciones observables en una sociedad dada, además de que la estructura no tiene en forma directa ninguna relación con la realidad empírica. De esta manera, como señala Jean Poullon al respecto, las estructuras no se confunden con las relaciones sociales visibles, sino que constituyen un nivel de la realidad invisible, pero presente más allá de las relaciones sociales visibles. Para este autor, la lógica de tales relaciones y, más generalmente, las leyes de la práctica social, dependen del funcionamiento de estas estructuras ocultas, cuyo descubrimiento debería permitir informar sobre todos los hechos observados.

En su libro "La antropología estructural", Lévi-Strauss establece que en una sociedad, las relaciones sociales visibles de ningún modo constituyen una estructura; ésta sólo aparece en el modelo teórico que el estudioso elabora para dar cuenta del funcionamiento de estas relaciones.

Considera que las relaciones sociales son la materia prima para la construcción de los modelos que ponen de manifiesto la estructura social misma.

Para Lévi Strauss, la estructura es una propiedad de los datos empíricos, algo que ellos brindan o revelan a la observación o al análisis; y se dice que los datos ponen de manifiesto a una estructura en la medida en que presentan una articulación definible, una disposición ordenada de las partes.

En esta concepción de la estructura como modelo, coinciden varios autores que, aunque no pertenecen a la corriente etnológica del estructuralismo, nos parece pertinente mencionar

en este apartado.

La estructura se entiende aquí, como la representación teórica que corresponde a la realidad. De esta manera se cuenta con un elemento de investigación que representa el esqueleto de las relaciones de una totalidad o realidad concreta.

En este sentido, Andrea Bonomi toma a las estructuras como "condiciones directas que permiten al pensamiento conquistar los campos de acción o de conocimiento formando reglas y modelos apropiados".⁴ Así entendidas, las estructuras tienen un papel mediador que se da en dos dimensiones: "cumplen la función de esquemas intermedios entre las experiencias sensibles y los actos intelectuales o mentales (...) y por otra parte, cumplen la función de modelos, lo que quiere decir más propiamente que permiten el acuerdo entre las condiciones subjetivas de la existencia real. Así se puede comprender el hecho de que el pensamiento no se desarrolle sin intervenir y organizar estructuras".⁵

De esta manera, podemos entender a las estructuras en este plano como una forma observable y analizable que presentan los componentes de una totalidad, y esta forma analizable son las relaciones mismas. Es un elemento a partir del cual, se pueden explicar los procesos que se dan en el interior de esa totalidad, así como las relaciones externas de ésta.

Bonomi considera que la estructura, como modelo, está separada de la experiencia, "pero como dice Lévi-Strauss, debe ser similar a la experiencia y dar cuenta de todos los hechos observados". Establece que la experiencia es el punto de partida del cual arrancamos para llegar a las estructuras, y que contiene en sí, de algún modo, a las estructuras que nosotros, aislándolas como modelos, convertimos en concientes. Establece que un análisis es auténticamente estructural cuando llega a reconstruir a su objeto como un modelo y que una pecu

4. Bonomi, Andrea, et al. Estructuralismo y Filosofía, p. 9.

5. Ibid, pp. 11-12.

liaridad del método estructuralista es que cada unidad constitutiva del conjunto estudiado se despoja de su carácter de cosa y se configura en un haz de relaciones.

Por su parte, Serge Thion afirma que "entre la realidad y la estructura se intercala lo que es por excelencia el instrumento del investigador: el modelo".⁶ Y para Louis Millet, la estructura no puede referirse a la realidad empírica; "el avance científico pasa por tres etapas: la observación de lo real; la construcción de modelos; y el análisis de su estructura. Se trata de niveles diferentes, de reducciones sucesivas."⁷

Siguiendo esta misma línea de interpretación, Jean Viet afirma que "la estructura no está, pues, en el objeto, no es una parte del mismo, más bien se trata, como dice Lévi-Strauss, de un poder del objeto por el cual puedo construir una especie de superobjeto, que en definitiva es un sistema de relaciones".⁸ Viet considera que, definida de una manera muy general, la estructura ("conjunto dinámico y significativo de relaciones entre diversos aspectos de una misma y única realidad social") evoca directamente al modelo, "siempre y cuando se tome conciencia con Lévi-Strauss, de las condiciones que aquél a su vez debe satisfacer (En primer lugar, un modelo ofrece un carácter de sistema. Consiste en elementos tales que una modificación cualquiera de uno de ellos, acarrea una modificación de todos los otros. En segundo lugar, todo modelo pertenece a un grupo de transformaciones, cada una de las cuales corresponde a un modelo de la misma familia, de tal manera que el conjunto de esas transformaciones constituye un grupo de modelos. En tercer lugar, las propiedades indicadas más arriba permiten prever de qué modo reaccionará el modelo, en caso de que uno de esos elementos se modi

6. Thion, Serge; Lévi-Strauss, C.; Barthes, R.; y Godelier, M. Aproximación al Estructuralismo, p. 12.

7. Millet, Louis. El estructuralismo como método, p. 40.

8. Viet, Jean. Los métodos estructuralistas en ciencias sociales, p. 12.

figue. Finalmente, el modelo debe ser construido en forma tal que su funcionamiento pueda dar cuenta de todos los hechos observados) y siempre y cuando se compare la definición de modelo dada por J. Von Neuman y O. Morgenstern: unos modelos son construcciones teóricas que suponen una definición precisa, exhaustiva y no demasiado complicada; también deben ser parecidos a la realidad en todos los aspectos relevantes para la investigación en curso."⁹

En esta forma, como señalamos antes, para efectos de investigación la estructura se constituye como un modelo, o sea, como la representación teórica de la realidad que muestra el esqueleto de las relaciones de una totalidad.

b) El estructuralismo de máxima generalidad

A pesar del extremismo de las afirmaciones de los etnólogos como Malinowski y Radcliffe Brown que se ubicaron en la corriente anterior, el aspecto compacto de las sociedades analizadas por estos autores, les confería una credibilidad que no parecía poder extenderse a una teoría semejante referida a sociedades más complejas. Así, una forma de solventar esta dificultad consistía en elaborar una teoría social que no respondiera al detalle y la explicara de manera mucho más general.

Los autores característicos de esta corriente como Talcott Parsons y Marion Levy, intentan llegar a establecer qué es lo que hace posible el orden social, o cómo es posible la sociedad. En este sentido, las nociones de Pareto sobre equilibrio y sistema, así como las de solidaridad, cohesión y función de Durkheim, jugarían un papel decisivo en esta tarea. Tanto Parsons, como Levy, se refieren de inicio al problema de los requisitos funcionales de una sociedad, esto es, las tareas sociales necesarias para que cualquier colectividad humana sobreviva.

En la interpretación parsoniana, se postula que el único nivel de fenómenos relevantes que posee sustantividad para el

9. Ibid. p. 11.

sociólogo es el estructural.

Parsons concibe a la sociedad ante todo como un sistema de acción y no como un conjunto de instituciones estáticas. "Si añadimos la consideración de una duración lo suficientemente larga como para superar el espacio de una vida humana individual normal, el reclutamiento por reproducción biológica, y la socialización de la nueva generación, se convierten en aspectos esenciales del sistema social. Un sistema social de este tipo, que cumple con todos los prerrequisitos funcionales de una persistencia prolongada, será llamado una sociedad."¹⁰

Un sistema social, para Parsons, es un sistema de acción, de procesos de interacción interdependientes. Un sistema de acción concreto, se considera como una estructura integrada de elementos de la acción en relación con una situación. Esto quiere decir, integración de elementos motivacionales y culturales o simbólicos conjuntados en una clase de sistema ordenado.

Los componentes más elementales de cualquier sistema de acción pueden reducirse al actor y su situación. Los sistemas de acción se estructuran en torno a tres focos integrativos: el actor individual, el sistema interactivo y un sistema de pautas culturales. Cada uno de estos focos implica a los otros dos.

De esta manera, un sistema social, reducido a los términos más simples, consiste en "una pluralidad de actores individuales que interactúan entre sí (desempeñando roles o papeles), en una situación que tiene al menos, un aspecto físico o de medio ambiente; actores motivados por una tendencia a obtener un óptimo de gratificación y cuyas relaciones con sus situaciones (incluyendo a los demás actores), están mediadas y definidas por un sistema de símbolos culturalmente estructurados y compartidos".¹¹

10. Parsons, Talcott. El sistema social . p. 37.

11. Ibid. p. 25.

Parsons considera al sistema social, esencialmente como una trama de relaciones interactivas. Así concebido, un sistema social se ubica como sólo uno de los tres aspectos de la estructuración de un sistema total concreto de acción social. Los otros dos aspectos son los sistemas de personalidad de los actores individuales y el sistema cultural que se establece en sus acciones. Cada uno de estos tres aspectos tiene que ser considerado como un foco independiente de organización de los elementos del sistema de la acción. Parsons considera que cada uno es indispensable para los otros dos, en el sentido de que sin personalidad y sin cultura no existiría ningún sistema social.

Para Parsons, las sociedades totales tienden a diferenciarse en subsistemas (estructuras sociales) que están especializados para cada una de las cuatro funciones primarias, a saber: la adaptación (cuyo subsistema primario especializado es la economía; el fin de la economía es la producción de ingresos que estén a disposición de la sociedad); la obtención y satisfacción de los fines (que se centra sobre las funciones políticas de la sociedad); la integración (el subsistema especializado relaciona las pautas culturales a las estructuras motivacionales de los actores individuales, para que el sistema social general pueda funcionar sin conflicto interno y sin fallas de coordinación); y el mantenimiento de la forma y la solución de tensiones (este subsistema se orienta hacia la cultura institucionalizada, la que se basa a su vez, sobre pautas de orientación de valor). El fin de cada subsistema se define como una aportación primaria a la necesidad funcional apropiada de la sociedad total.

En este esquema, el énfasis reposa sobre la multidimensionalidad de la sociedad, al tiempo que se ignoran las colectividades que la forman (no se toman como clases sociales con intereses divergentes, sino como dimensiones o niveles de interdependencia funcional) en aras de la unidad última del sistema.

Parsons distingue tres unidades diferentes de los sistemas sociales:

a) el acto, en la medida en que es parte de un proceso de interacción entre su actor y otros actores;

b) el status-rol, como el subsistema organizado de actos del actor o actores que ocupan status recíprocos dados y que actúan recíprocamente. Esta participación de un actor en una relación interactiva tiene dos aspectos principales: el aspecto posicional (aquel en el que el actor se encuentra localizado en el sistema social en relación con los otros actores y es a lo que se llama status); y el aspecto procesual (que es lo que el actor hace en su relación con los otros, considerado en el aspecto de su significación funcional para el sistema social; esto es lo que se llama su rol).

c) El actor mismo como unidad social; el sistema organizado de todos sus status-roles, como objeto social, y como autor de un sistema de actividades de rol. Finalmente Parsons distingue una unidad más compleja que es la colectividad, como actor y como objeto, entrecruzándose con el actor individual. En este caso, los actores individuales relevantes se abstraen de sus otros status-roles y son considerados conjuntamente.

Parsons concibe a la estructura social como la resultante de los patrones de conducta prevalencientes en un grupo, los cuales no están determinados tanto por factores exógenos, como por ciertos sistemas de valores y normas que son los que indican a los individuos cómo orientar su acción.

Como se puede observar, el rol es una de las cuestiones a las que Parsons otorga gran importancia como unidades del sistema social. El rol es definido como "un sector del sistema de orientación total de un actor individual que se organiza sobre las expectativas en relación con un contexto de interacción particular, el cual está integrado con una serie de criterios de valor que dirigen la interacción con un alter o más

con su situación) a partir del cual define su concepto de sociedad y finalmente de sistema social (trama de relaciones interactivas) que es lo que constituye la unidad de su análisis.

Sin embargo, ubica al sistema social como sólo uno de los tres aspectos de una unidad más general que es el sistema total de acción social. Se puede decir que Parsons establece las dimensiones básicas dentro de un sistema de acción al utilizar esta diferenciación entre sistema social, de personalidad y cultural, destacando como unidades esenciales del primero el acto mismo y el actor individual con el lugar y el papel que desempeña en el sistema.

Por otra parte, dentro de esta misma corriente se ubica a Marion Levy. En su libro titulado "El proceso de modernización y la estructura de las sociedades", Levy presenta sintéticamente las definiciones y concreciones fundamentales que a su juicio sirven como herramientas útiles para el análisis de cualquier sociedad.

Levy entiende por estructura social, cualquier pauta (cualquier uniformidad observable) en función de la cual tiene lugar la acción social. Esta última se refiere a cualquier acción de los seres humanos que no es explicable adecuadamente en función de la herencia humana y del medio no humano o circundante.

Los sistemas sociales se definen como conjuntos de estructuras que delimitan el carácter de los agregados de miembros en función de los cuales tienen lugar las acciones sociales, esto es, de las unidades respecto de las cuales un individuo dado puede clasificarse como miembro o no miembro. Los términos sociedad, nación, firma comercial, gobierno, etc., se refieren en el texto de Levy a tales sistemas u organizaciones.

En su obra, Levy utiliza como supuesto la hipótesis de que todos los sistemas sociales distintos de las sociedades son, o bien subsistemas de alguna sociedad particular, o bien el resultado de interrelaciones de los miembros de dos o más sociedades.

Concibe a una sociedad como un sistema de acción social que comprende una pluralidad de individuos interactuantes cuyas acciones se desarrollan en función del sistema referido; que constituye un conjunto de estructuras sociales tales que la acción en función de ellas es capaz de autosuficiencia para el mantenimiento de la pluralidad de individuos correspondiente; y que es capaz de existir en un periodo lo suficientemente largo para convertir en miembros adultos estables del sistema de acción a los hijos de sus miembros.

Lo que Levy trata como aspectos de las sociedades o de otros sistemas sociales, lo denomina técnicamente como estructuras analíticas. Estas se definen como maneras establecidas de considerar la acción. Señala que aunque se puede descomponer cualquier sistema social dado en los subsistemas que lo constituyen, tarde o temprano es preciso referirse a alguno de sus aspectos.

Levy examina una lista especial de cinco aspectos relevantes de cualquier sociedad, aspectos estructurados que deben darse para que la sociedad persista. Estos son:

—Diferenciación de papeles (se refiere a cualquier posición diferenciada socialmente y que se refiere a quién hace qué y cuándo).

—Solidaridad (aquellas estructuras en función de las cuales se distinguen las relaciones entre los miembros de la sociedad de acuerdo al contenido, la fuerza y la intensidad de tales relaciones; la solidaridad se refiere a quién se adhiere a quién y en qué circunstancias).

—Asignación económica (aquellas estructuras relacionadas con la asignación de bienes y servicios que constituyen los ingresos o renta de los miembros del sistema social, y de los bienes o esfuerzos que constituyen su producción entre los diversos miembros de esos sistemas y otros con los que están en contacto).

—Asignación política (la distribución de poder sobre y responsabilidad por las acciones de los distintos miembros de

los sistemas sociales).

—Integración y expresión (el concepto integración denota una positiva adaptación de un individuo a la acción de un sistema social particular; el concepto de expresión se refiere al tipo y límites de reacción simbólica o de otra clase por parte de individuos o conjuntos de individuos a los diversos fenómenos con los que entran en contacto).

Marion Levy entiende por relación cualquier conjunto de estructuras sociales que definen la acción en función de la cual, idealmente o de hecho, interactúan dos o más individuos. Cualquier estructura de comportamiento que describa adecuadamente, para cualquier propósito, la interacción de dos seres humanos, describe también su relación social.

Establece que dado que todos los sistemas sociales pueden concebirse como conjuntos de estructuras de relación, su análisis puede emplearse como una herramienta para la localización de los sistemas sociales u organizaciones más importantes en función de las cuales deben analizarse las sociedades. Considera que el análisis de cualquier relación es útil cuando nuestras concepciones previas no coinciden exactamente con lo que observamos.

Por otra parte, Levy entiende por organizaciones, aquellas unidades-agregados de miembros característicos de las sociedades. "Una sociedad, en conjunto, es en sí misma una unidad de este tipo, los gobiernos, familias, iglesias, partidos políticos o escuelas, lo son también."

Todas las organizaciones examinadas por Levy son consideradas como sistemas de acción que comprenden una pluralidad de actores cuyo comportamiento no es adecuadamente explicable en función de la herencia humana y del medio circundante. Los principales tipos de organizaciones estudiadas en la obra de Levy y que atañen a todas las sociedades, son: organizaciones familiares y de parentesco; gobierno y unidades asociadas; organizaciones orientadas de manera predominantemente económica; fuerzas armadas; iglesias; escuelas y organizaciones

orientadas de manera predominantemente recreativa.

Afirma que el término organización se usa como sinónimo del término sistema social, y establece que aunque una sociedad constituye una clase específica de sistema u organización social, es un tipo tan especial que el término sociedad lo utiliza siempre para referirse a él explícitamente. Sostiene que los términos sistemas sociales y organizaciones nunca incluyen sociedades, a menos que estén modificados por el adjetivo algunos o cualquiera, por ejemplo, cualquier sistema social o se indique en forma explícita la inclusión, ejemplo: sistemas sociales, sociedades inclusive.

A lo largo de la obra de Marion Levy, se puede observar la gran importancia que este autor otorga al análisis del contenido, la fuerza, y la intensidad de las relaciones sociales, pues parte de la consideración de que en las sociedades existen requisitos indispensables para sus miembros que no pueden darse a menos que éstos entren en relación unos con otros.

Sin embargo, para llegar a su concepto de relación, debe partirse de su definición de estructura social ("cualquier pauta en función de la cual tiene lugar la acción social"), ya que para él, una relación es cualquier conjunto de estructuras sociales que definen la acción en función de la cual interactúan dos o más individuos. Esto es, una estructura social es una pauta por la que se da la acción social, y una relación es esta misma pauta pero en función de la cual se da la interacción de los individuos.

Otro aspecto importante en la obra de Levy, es la similitud entre los conceptos de sociedad y organización en relación con la definición de sistema social.

Un sistema social lo concibe Levy como un conjunto de estructuras que delimitan el carácter de los agregados de miembros en función de los cuales tiene lugar la acción social; una organización es un sistema de acción que comprende a una pluralidad de actores; y una sociedad se puede considerar co

mo un sistema de acción social.

De esta manera se toman como sinónimos los términos de organización y sistema social y el término sociedad se refiere a su vez a tales sistemas u organizaciones, aunque este término (sociedad) sólo se utilice para referirse a ella explícitamente.

Se puede observar que la unidad básica de análisis de la que parte Levy es la acción social, pues ésta se encuentra como constante en la definición de sus conceptos básicos. Incluso los diferentes aspectos de una sociedad (como la diferenciación de papeles, la solidaridad, etcétera), los concibe como maneras establecidas de considerar la acción de los individuos en un sistema social.

4. CRITICA FUNCIONALISTA AL ESTRUCTURALISMO

En esta etapa, que comprende una crítica de refinamiento y consolidación desde el interior mismo de esta corriente, podemos encontrar como uno de los esfuerzos significativos a la obra de Robert K. Merton.

Algunos de los ensayos de este autor, muestran la intención de plasmar el enfoque estructuralista en un método de aproximación empírica a la realidad, además de tomarlo como un modo general de comprender el orden social.

En la obra de Merton se encuentra un esfuerzo de claridad conceptual en lo que se refiere a nociones básicas del estructuralismo como: función, disfunción, función latente y manifiesta, así como nociones "ideológicamente neutrales" como las alternativas funcionales, todas ellas destinadas a enriquecer la capacidad interpretativa del sociólogo.

Merton define a la estructura social como un cuerpo organizado de relaciones sociales que mantienen entre sí diversamente los individuos de la sociedad o grupo. Y a la estructura cultural como el cuerpo organizado de valores normativos que gobiernan la conducta que es común a los individuos de una determinada sociedad o grupo.

en los roles complementarios adecuados".¹²

Los roles, desde el punto de vista del funcionamiento social, son los mecanismos primarios a través de los cuales se cumplen los prerrequisitos funcionales esenciales del sistema social. Existe, según Parsons, el mismo orden de relación entre roles y funciones, relativo al sistema social, que el que existe entre órgano y funciones en el organismo.

Ahora bien, si el rol ha de cumplir las funciones requeridas en el sistema social, éste tiene que estar adaptado a las capacidades y necesidades de los incumbentes.

Una institución es para Parsons, un complejo de integraciones de rol institucionalizadas que tienen significación estructural en el sistema social en cuestión. "Hay que considerar que la institución es una unidad de la estructura social de orden más alto que el rol y ciertamente se constituye por una pluralidad de pautas de rol interindependientes o componentes de ellas".¹³

Parsons distingue tres tipos de instituciones: las instituciones relacionales ("el corazón de la estructura social"), que son las más centrales y directamente constitutivas de las pautas de las relaciones mismas; instituciones regulativas; e instituciones culturales. La integración institucional es considerada como una condición de la estabilidad del proceso de interacción.

Como señalamos anteriormente, al abordar la obra de Parsons, una preocupación fundamental de este autor, es la manera como puede ser posible el orden social. Para ello, parte de las tareas sociales necesarias para que sobreviva una colectividad humana (requisitos funcionales), ubicándolas como las cuatro funciones primarias de una sociedad y los subsistemas especializados para ello.

Su concepto central parece ser el sistema de acción (como estructura integrada de elementos de la acción en relación

12. Ibid. p. 56.

13. Ibid. p. 57.

Por sistema social entiende la estructura social total de una sociedad, juntamente con la utilidad de las usanzas sociales en que aquella estructura se manifiesta y de las cuales depende para seguir existiendo. Este sistema tiene un cierto tipo de unidad a la que Merton llama unidad funcional.

Merton centra su interés en las interrelaciones de las instituciones, grupos o individuos de la sociedad y la manera en que las distintas estructuras están integradas y coordinadas para conservar la unidad de la sociedad como un sistema u organismo completo. Asimismo, la perspectiva básica de su punto de vista, aparece en su principal preocupación por la búsqueda de la función de toda estructura existente y de las funciones de sus componentes.

Para Merton, la palabra función tiene su significación más precisa en las matemáticas, en donde se refiere a una variable considerada en relación con una o más variables y respecto de las cuales es expresada o de cuyo valor depende el suyo. Esta acepción, que implica también la idea de interdependencia, relación recíproca o variaciones mutuamente dependientes, es la que considera fundamental para el análisis funcional.

Las funciones son definidas por Merton como "las consecuencias observadas que favorecen la adaptación o ajuste de un sistema dado".¹⁴

En este punto, Merton hace una distinción importante: además de las funciones, que procuran el ajuste de un sistema, en éste pueden darse también las disfunciones, esto es, las consecuencias observadas que aminoran o disminuyen la adaptación o ajuste del sistema. Y señala también la posibilidad de consecuencias afuncionales, que son simplemente ajenas al sistema de estudio. En este apartado resalta que se han observado dificultades implícitas en el hecho de limitar el análisis a funciones desempeñadas para la sociedad, ya que las cosas pueden ser funcionales para unos individuos y subgrupos y dis

14. Merton, R. Teoría y Estructura Sociales . p. 126.

funcionales para otros.

Otra distinción importante en cuanto a las funciones, es la que separa a las funciones manifiestas de las latentes. En el análisis de Merton, las variables claves de esta distinción son las de intención y reconocimiento.

Esta distinción se basa en la consideración de Merton acerca de que una de las confusiones que envuelven las diversas concepciones de función es la tendencia a confundir la categoría subjetiva de motivo o móvil, con la categoría objetiva de función. Esta confusión lo obliga a introducir una distinción conceptual entre los casos en los que el propósito subjetivo coincide con la consecuencia objetiva y los casos en los que divergen.

En este sentido, Merton distingue una función manifiesta, como aquellas consecuencias objetivas que contribuyen a la adaptación o ajuste del sistema y que son buscadas y reconocidas por los participantes en el sistema; de las funciones latentes, como aquellas cuyas consecuencias los participantes no buscan ni reconocen.

La mayor parte de los patrones de acción tienen muchas consecuencias aparte de las que se intentan y reconocen. Merton sugiere que la tarea más importante del académico se refiere al análisis de las funciones latentes, ya que las funciones manifiestas son nítidas y bien reconocidas, y en cambio las latentes son numerosas, complejas y es poco probable que sean analizadas seriamente.

En su línea de pensamiento, el concepto de función implica el punto de vista del observador, y no necesariamente el del participante. "La expresión función social se refiere a consecuencias objetivas observables y no a disposiciones subjetivas (motivos, propósitos, finalidades)".¹⁵ Considera que las funciones sociales de una organización ayudan a determinar la estructura (incluido el reclutamiento del personal comprendi-

15. Ibid. p. 97.

do en la estructura), así como la estructura ayuda a determinar la eficacia con que se realizan las funciones. Pero la situación social no determina por completo la conducta ni las relaciones entre los grupos; las funciones modifican esas relaciones. Dadas sus necesidades distintivas, los grupos de la sociedad en general están unificados cualesquiera que sean sus deseos o intenciones personales, por la estructura centralizadora que sirve las diversas necesidades.

Merton sostiene que uno de los postulados del análisis funcional, referido a la indispensabilidad, implica dos proposiciones importantes: a) que la indispensabilidad de ciertas funciones da origen al concepto de necesidad funcional o de requisitos previos funcionales. En este punto se tiende a partir del hecho de que todo sistema dado tendrá ciertas condiciones de supervivencia, entendiendo por ésta el mantenimiento de las características esenciales del sistema hasta el punto en que se las pueda seguir reconociendo. Considera que utilizado por los sociólogos, el concepto de exigencia funcional tiende a limitarse a las condiciones de sobrevivencia de un sistema dado, tiende a abarcar necesidades biológicas y sociales. Y b) que la indispensabilidad de las instituciones sociales existentes, cuando se discute esto adecuadamente, da origen al concepto de alternativas funcionales, o de equivalentes o sustitutos funcionales. Merton establece que una vez que se abandona el supuesto de la indispensabilidad funcional de estructuras sociales particulares, se necesita inmediatamente un concepto de alternativas o equivalentes funcionales. Esto enfoca la atención sobre el margen de variación posible en las cosas que pueden satisfacer una exigencia funcional y descongela la identidad de la existencia y lo inevitable. Señala, sin embargo, que la interdependencia de los elementos de una estructura social limita las posibilidades efectivas de cambio o alternativas funcionales.

Para Merton, el concepto de cohesión social corresponde, en la zona de la estructura social, al principio de "las posi

bilidades limitadas" en una esfera más amplia. "El no reconocer la pertinencia de la interdependencia, y las cohesiones estructurales concomitantes, conduce a una idea utópica en la que se supone tácitamente que ciertos elementos de un sistema social pueden ser eliminados sin afectar al resto del sistema. Esta consideración es admitida tanto por los científicos sociales marxistas, como por los no marxistas (Malinowski)".¹⁶

Por otra parte, Merton considera que aunque el análisis funcional se ha enfocado con frecuencia sobre la estática de la estructura social, y no sobre la dinámica del cambio social, esto no es inherente a ese sistema de análisis. Expresa que por enfocarse sobre funciones, tanto como sobre disfunciones, este modo de análisis puede estimar no sólo las bases de la estabilidad social, sino también las fuentes potenciales del cambio social.

En este sentido, establece que el análisis funcional "supone en forma provisional que cuando el saldo líquido de las consecuencias de una estructura social dada es claramente disfuncional, se produce una fuerte e insistente presión para cambiar. Es posible que más allá de un punto dado, esta presión inevitablemente dará por resultado direcciones del cambio social más o menos predeterminadas".¹⁷ Estima que cuando este cambio ha ido más allá de un punto no fácilmente identificable, suele decirse que ha aparecido un nuevo sistema social.

En "Estructura social y anomia", Merton se cuestiona que si la estructura social explica la conducta de los individuos y los grupos que la integran, y ésta se basa en el consenso valorativo y cultural, ¿cómo explicar la conducta desviada? En este punto exploró la posibilidad de que fuera la estructura social misma la que ejercía una presión determinada sobre ciertos grupos sociales para que tuvieran un modo de conducta

16. Ibid. p. 128.

17. Ibid. p. 114.

definido como socialmente desviado. Para Merton, el análisis funcional considera activa la estructura social, como productora de motivaciones nuevas que no pueden predecirse a base del conocimiento de los impulsos nativos del hombre. Sostiene que si la estructura social restringe algunas inclinaciones a obrar, crea otras; y que la teoría funcional intenta determinar cómo la estructura social y cultural engendran una presión hacia la conducta socialmente divergente sobre individuos situados en diferente posición en dicha estructura.

En la medida, a su entender, en que una de las funciones más generales de la estructura social es suministrar una base para la predictibilidad y regularidad de la conducta social, se hace cada vez más limitada en su eficacia a medida en que se disocian los elementos de la estructura social. En el punto extremo, la predictibilidad se reduce al mínimo y sobreviene lo que Merton llama anomia (ausencia de normas) o caos cultural.

"La estructura social actúa como una barrera o como una puerta abierta para la acción dictada por los mandatos culturales. Cuando la estructura cultural y social están mal unificadas, exigiendo la primera una conducta y unas actitudes que la segunda impide, hay una tendencia al quebrantamiento de las normas, hacia la falta de ellas".¹⁸

La orientación funcional de la que parte Merton (y que no se limita, como él mismo lo reconoce, a las ciencias sociales), tiende a interpretar al mundo en relación con la interconexión y no por unidades sustanciales separadas. El enfoque de los problemas se hace con un sentido de la realidad que mira no a la sustancia material, sino a la interacción funcional para la comprensión de los fenómenos.

De esta manera, la unidad básica de análisis de la que parte Merton es la función y la interacción funcional de los elementos de una estructura, intenta interpretar los datos sen-

¹⁸. Ibid. p. 241.

tando sus consecuencias para grandes estructuras en las que están comprendidos.

Al señalar que la orientación funcional también se da en las ciencias biológicas, Merton otorga validez a esta orientación como procedimiento analítico, pero se opone a aceptar las analogías y homologías implementadas por los seguidores de la sociología organicista.

Para Merton, la descripción de los individuos de una sociedad se hace en términos estructurales: situando a las personas en sus posiciones sociales interconectadas (las posiciones y las relaciones sociales de las personas que desarrollan la conducta que se observa).

Por otra parte, un elemento que destaca en la obra de Merton es su concepción de cambio social, en contraposición a las críticas al análisis funcional, en cuanto a que éste tiende a enfocarse sobre la estática de la estructura social, olvidando el estudio del cambio estructural.

Con la introducción de su concepto de disfunción (que implica la idea de tensión, esfuerzo y tirantez en el nivel estructural), Merton pretende proporcionar una actitud analítica para el estudio de la dinámica y el cambio. Su razonamiento parte de que las disfunciones contenidas en una estructura particular, producen inestabilidad, y la acumulación de tensiones y esfuerzos produce una presión hacia el cambio en tales direcciones que es probable que conduzca a su reducción.

Otra escuela o corriente que consideramos importante destacar dentro del estructural-funcionalismo, es la desarrollada en el campo de la psicología social, y que se encuentra representada por C. Wright Mills.

Mills entiende por estructura las formas de integración por las cuales diversos ambientes se vinculan entre sí para formar el contexto y la dinámica más amplios de la vida social.

Utiliza el término ambiente como el medio social de una persona, directamente abierto a su experiencia personal, como

la superficie de su vida social diaria. En su vida cotidiana, la persona actúa en un gran número de ambientes, y por supuesto, en ellos la persona presenta cambios. "Cuando reflexionamos acerca de esos cambios en los ambientes (...) debemos ir más allá del ambiente mismo para podernos explicar los cambios observados en él. Y esto significa que llegamos a la idea de estructura."¹⁹

Ahora bien, Mills parte de una concepción de estructura social como la articulación de diversos órdenes y funciones institucionales, y como psicólogo social, se preocupa por estudiar psicológicamente cada segmento de la estructura social. A este respecto afirma que una estructura social se compone de órdenes y esferas institucionales. "El peso preciso que tiene cada orden y esfera institucional, y los modos en que se relacionan entre sí, determinan la unidad y la composición de la estructura social."²⁰

Como se puede observar, Mills utiliza como la unidad de la estructura social, al orden institucional con sus subunidades específicas y, finalmente, el rol, junto con el concepto de esferas. Toma a los órdenes institucionales como la unidad en términos de la cual se puede establecer mejor el problema de la integración estructural.

Un orden institucional se compone de todas las instituciones que, dentro de una estructura social, tienen consecuencias y fines similares. Aunque las instituciones (conjunto de roles en el que abundaremos más adelante) pueden variar en el tamaño, en el carácter, en el reclutamiento (compulsivas como la Iglesia o voluntarias como el Estado), en la composición de sus miembros, en las formas de control o proporciones de roles permanentes o transitorios, etc., la clasificación simple de éstas para el modelo de estructura social de Mills, se hace de acuerdo con su función objetiva, es decir, con los fines a los que las instituciones sirven.

19. Mills, C.W. Carácter y Estructura Social . p. 239.

20. Ibid. p. 49.

Tomando en cuenta este criterio de diferenciación, Mills distingue cinco órdenes institucionales principales: político, económico, militar, religioso y familiar. Esta división se basa en la consideración de que la mayoría de las instituciones se pueden clasificar de acuerdo con estos fines: poder, bienes y servicios, violencia, religión y procreación.

De acuerdo con Mills, cualquier clasificación de órdenes institucionales en términos de su función, debe ser vista como "una abstracción que nos sensibiliza para los posibles sucesos, y nos permite construir y comprender los segmentos concretos y las funciones específicas de una determinada estructura social".²¹

La estructura social está compuesta por cierta combinación o pauta de estos órdenes institucionales. Estos pueden relacionarse entre sí causalmente en diversos grados y formas, y determinados órdenes pueden ser funcionalmente independientes o dependientes de los otros. Para determinar esto, primeramente se establece la amplitud y las características de las instituciones que prevalecen en cada orden y después se describen las relaciones entre cada uno de los órdenes y todos los otros.

Ahora bien, una institución, como anotamos antes, es una organización de roles, lo que implica que los roles incluyen diferentes grados de autoridad, de tal modo que los miembros comprenden y aceptan uno de los roles (llamado principal) como garantía de la relativa permanencia del patrón de la conducta social total. Una institución es así: una organización de roles, uno o más de los cuales se ve con la función de mantener el conjunto total de roles.

Al elegir el rol social como concepto principal, se puede reconstruir la experiencia interna de la persona, lo mismo que las instituciones constituyen una estructura social histórica, puesto que el hombre, como persona en el aspecto social

²¹. Ibid. p. 46.

según Mills, está compuesto por los roles específicos que desempeña y por el efecto que el desempeño de esos roles tiene sobre sí mismo. "Y la sociedad, como estructura social, está compuesta por los roles, como segmentos combinados en diversas formas, en su círculo total de instituciones. La organización de los roles es importante en la formación de una estructura social particular; también tienen implicaciones psicológicas para las personas que actúan en la estructura social".²²

Mills considera que la mayor parte de las diversas situaciones interpersonales en las que estamos involucrados, existe dentro de las instituciones que constituyen una estructura social, y los cambios en la estructura social, constituyen el curso principal de la historia humana.

La palabra rol se refiere a unidades de conducta que, por su recurrencia, resaltan como regularidades, y que están orientadas hacia la conducta de otros actores. Estas interacciones recurrentes forman patrones de conducta mutuamente orientadas.

Por definición, los roles son interpersonales, o sea, orientados hacia la conducta y expectativas de otros. "Estos otros que esperan cosas de nosotros, también están desempeñando roles: nosotros esperamos que hagan cosas en cierta forma y que se abstengan de sentir y hacer cosas en otras formas. Así se constituyen las situaciones interpersonales y los conjuntos de roles que se mantienen por la expectativa, la aprobación y la desaprobación recíprocas."²³

Para Mills, el hombre es una creación histórica, y se lo puede comprender con mayor facilidad en términos de los roles que desempeña e incorpora. Estos roles están limitados por el tipo de instituciones en las que nace y en las cuales madura como adulto. "Sociológicamente crecer significa abandonar algunos roles e incorporar otros".

22. Ibid. p. 34.

23. Ibid. p. 31.

Por otro lado, existen varios aspectos de conducta social que caracterizan a todos los órdenes institucionales, a los que Mills llama esferas institucionales, entre las que destaca: los símbolos (la creencia en ellos o su uso sirven para sostener o justificar el orden institucional); la tecnología (esta esfera se refiere a la destreza o habilidad con que las personas satisfacen las exigencias de su rol); el status (esta esfera se compone de los órganos y medios de distribución de prestigio o deferencia entre los miembros de la estructura social; cualquier rol, en cualquier orden institucional, puede ser la base de las demandas de status y toda la esfera de status puede anclarse en cualquier orden o en diversas combinaciones de éstos); la esfera educacional (se compone de las instituciones y actividades que se refieren a la transmisión de conocimientos y valores de las personas que todavía no los han adquirido).

Con respecto a las relaciones, Mills se pregunta específicamente cómo están interrelacionadas las unidades, es decir, cuál es la dimensión o dimensiones en términos de las cuales se pueden relacionar entre sí.

Estas relaciones de unidades se pueden interpretar convenientemente, a juicio de Mills, en términos de un esquema de medios-fines que implica la dimensión de poder. De esta manera, lo que interesa encontrar es en qué medida los acontecimientos de un orden institucional pueden ser considerados como precondiciones para acontecimientos en los otros órdenes. También interesa delinear cómo se ramifican las tendencias de un orden en los otros y comprender cómo tales ramificaciones pueden facilitar o restringir las actividades y las medidas de los otros órdenes.

Finalmente, un aspecto importante en el pensamiento de Mills, es el referido al cambio histórico-social.

Considera que todo modelo de una estructura social implica un modelo del cambio histórico-social, ya que la historia consiste en los cambios que sufren las estructuras sociales. La

pregunta que se hace Mills en este punto es: ¿qué es lo que cambia?, ¿qué unidad debe ser observada en el cambio?, y afirma que la concepción de estructura social como una articulación de órdenes institucionales proporciona un conjunto de respuestas a estas preguntas.

Al cuestionar cuál es la dirección del cambio, se pueden observar varios términos cargados de valor que están centralizados alrededor del progreso y la decadencia, la integración y la desintegración, el ascenso y el descenso. "Por cambio social entendemos todo lo que puede ocurrir en el curso del tiempo a los roles, a las instituciones o a los órdenes institucionales que constituyen una estructura social; su surgimiento, crecimiento y decadencia. De este modo, nuestro modelo de estructura social nos proporciona una serie de unidades interrelacionadas, cada una de las cuales es factible de cambios cualitativos y cuantitativos, microscópicos y macroscópicos".²⁴

Mills establece que cuando ocurre un cambio social, por lo general los órdenes que componen una estructura social y la forma en que están articulados y relacionados se recomponen de tal forma que emerge una nueva estructura social.

En términos generales, podemos destacar los siguientes aspectos importantes de la obra de Mills.

—Incorpora los conceptos de función e institución en su definición de estructura social, lo que nos da una idea algo distinta de ésta, ya que no se define en términos de las relaciones sociales.

—Así como el rol (pauta de conducta esperada) es la unidad con la que Mills construye su concepto de institución (como organización de roles), ésta se constituye como la unidad de su concepto de orden institucional (conjunto de instituciones con fines y funciones objetivas similares), el que a su vez y finalmente se constituye como la unidad de su concepción de estructura social.

24. Ibid. p. 367.

—El esquema de los órdenes institucionales que se pueden distinguir, deriva, en el trabajo de Mills, de la observación de la sociedad occidental moderna, por lo que ésta unidad sólo se puede incorporar en el análisis de una sociedad con un desarrollo relativamente autónomo de estas funciones.

—El término de función objetiva lo incorpora más en el sentido de los fines a los que las instituciones sirven, que a la correspondencia entre las partes y una necesidad general del todo, como lo habíamos observado en otros autores funcionalistas.

Por otra parte, también ubicados dentro de la misma corriente estructural-funcionalista, podemos destacar a varios autores que se pueden agrupar de acuerdo a la coincidencia en cuanto a su unidad de análisis. Tomaremos como puntos específicos: el aspecto o los aspectos a los que se encuentran más directamente referidas sus concepciones sobre estructura social.

Totalidad

Para Jean Piaget, hay estructura en su aspecto más general cuando sus elementos están reunidos en una totalidad que, como tal, presenta ciertas propiedades y cuando las propiedades de los elementos dependen entera o parcialmente de estas características de la totalidad. Así, una estructura comprende los tres caracteres: de totalidad, de transformación y de autorregulación.

Ordenación de las partes de un todo

Jean Marie Auzias: "Modo como un conjunto concreto es considerado en sus partes, en su organización; forma observable y analizable que presentan los elementos de un objeto". Concibe a la estructura como la disposición de las partes de un conjunto abstracto, de un fenómeno, de un sistema complejo, generalmente considerada como característica de este conjunto y como duradera. En la estructura lo que importa es la unidad de las diferencias; un conjunto no se forma a base de semejanzas, sino de variaciones diferenciales. "Las estructuras no

son necesariamente concientes; y esto tanto más cuanto que no representan una osamenta, una armadura; la estructura es lo que da la explicación de los procesos".²⁵

Elementos interdependientes

Salvador Giner define a la estructura como un conjunto de elementos relativamente interdependientes, cuya naturaleza difiere de la mera suma de sus partes. Considera que un objeto es estructurado cuando se asume que posee una naturaleza sistemática y que no es un mero agregado; que existe una relación activa entre las partes y entre éstas y la totalidad del objeto, de modo que no hay estructura sin mudanza.

Conjunto de relaciones

Jean Viet: "Conjunto dinámico y significativo de relaciones entre diversos aspectos de una misma y única realidad social; conjunto de relaciones de naturaleza tal, que todo cambio en uno de esos aspectos o de una de esas relaciones, acarrea en las otras cambios correlativos que aseguran la persistencia del tipo fundamental del conjunto".²⁶ Las relaciones son las que determinan la función que cumplen los elementos dentro de la totalidad.

Jean Parain Vial establece que la estructura es lo que revela el análisis interno de una totalidad: "el estado de las relaciones internas y externas, cualitativas y cuantitativas que especifican el conjunto considerado (...) es el conjunto de las relaciones interdependientes que clasifican a los fenómenos y los recortan de una manera nueva para ordenarlos en una nueva perspectiva unificante".²⁷

Ahora bien, después de esta agrupación y ordenación de autores que se encuentran dentro de la corriente estructural-funcionalista, consideramos importante observar algunos de los postulados fundamentales de la Teoría General de Sistemas, particularmente de Ludwig Von Bertalanffy, en cuyos tra-

25. Anzias, J.M. El Estructuralismo . pp. 14-15.

26. Viet, Jean, op. cit. p. 22.

27. Parain Vial, Jeanne. Análisis estructurales e ideologías estructuralistas . p. 111.

bajos se encuentran los orígenes de esta teoría.

Von Bertalanffy considera que, mientras que antes la ciencia trataba de explicar los fenómenos observables reduciéndolos al juego de unidades elementales investigables independientemente una de otra, en la ciencia contemporánea "aparecen actitudes que se preocupan de lo que un tanto se llama vagamente totalidad, es decir, problemas de organización, fenómenos no descomponibles en acontecimientos locales, interacciones dinámicas manifiestas en la diferencia de conductas de partes aisladas, o en una configuración superior, etc., en una palabra, sistemas de varios órdenes no comprensibles por investigación de sus partes aisladas".²⁸

Existen varias definiciones de sistema:

- "conjunto de elementos interconectados" (Bertalanffy);
- "conjunto de objetos, junto con las relaciones existentes entre los objetos y entre sus atributos" (A. Hall y R. Fagen);

—"un todo compuesto de muchas partes; un conjunto de atributos" (Colin Cherry).

Cada una de estas definiciones contempla la idea de un grupo de objetos o elementos conectados por ciertas relaciones características y que se influyen recíprocamente mediante ciertos procesos también característicos.

Bertalanffy establece que el sentido de la expresión "algo mística" de que el todo es más que la suma de sus partes, "reside sencillamente en que las características constitutivas del todo (las que dependen de las relaciones específicas que se dan dentro del complejo) no son explicables a partir de las características de las partes aisladas. Así, las características del complejo, comparadas con las de los elementos, aparecen como nuevas o emergentes. Sin embargo, si conocemos el total de las partes contenidas en un sistema, y las relaciones que hay entre ellas, el comportamiento del sistema es

derivable a partir del comportamiento de las partes".²⁹

Como señalamos anteriormente, Bertalanffy concibe al sistema como un complejo de elementos interconectados. "Interacción significa que elementos, P, están en relaciones, R, de suerte que el comportamiento de un elemento P en relación R, es diferente de su comportamiento en otra relación R'. Si los comportamientos en R y R' no difieren, no hay interacción, y los elementos se comportan independientemente con respecto a las relaciones R y R'." ³⁰

Al hablar de sistemas se alude a totalidades o unidades, sin embargo, el concepto de competencia entre sus partes es uno de los aspectos esenciales de los sistemas, ya que cada todo se basa en la competencia entre sus elementos y presupone la lucha entre partes.

Bertalanffy afirma que este concepto es un principio general de organización en sistemas fisicoquímicos sencillos, así como en organismos y unidades sociales, y es en última instancia, expresión que la realidad presenta.

Por otro lado, un cambio de determinada magnitud en los elementos provoca un cambio en todos los demás elementos y en el sistema total. De modo que el sistema se conduce como un todo y los cambios en cada elemento dependen de todos los demás. Se deben tomar en cuenta las relaciones entre los varios sistemas subordinados y los sistemas que les están superordinados, a fin de comprender el comportamiento de las partes.

En algunos casos, como en los sistemas sociológicos, las interacciones entre elementos disminuyen con el tiempo. En este caso el sistema pasa de un estado de totalidad a un estado de independencia de los elementos. El estado primario es el de un sistema unitario que se va escindiendo gradualmente en cadenas causales independientes. En el estado de totalidad, una perturbación del sistema conduce a la introducción de un nuevo estado de equilibrio. Bertalanffy sostiene que el pro-

29. Ibid. p. 55.

30. Ibid. p. 56.

greso sólo es posible pasando de un estado de totalidad indiferenciada, a la diferenciación de partes; esto implica que las partes se tornen fijas, dedicadas a tal o cual acción (acción inicialmente unitaria en acciones de partes especializadas).

Una distinción importante en la noción de sistema se refiere a los sistemas abiertos y los cerrados.

Los sistemas cerrados se consideran, según Bertalanffy, aislados del medio circundante. En estos sistemas, el estado final está inequívocamente determinado por las condiciones iniciales, si éstas o el proceso se alteran, el estado final cambiará también.

Un sistema abierto es definido como un sistema que intercambia materia con el medio circundante, que exhibe importación y exportación, constitución y degradación de sus componentes materiales. En estos sistemas puede alcanzarse el mismo estado final partiendo de diferentes condiciones iniciales y por diferentes caminos. Si se alcanza un estado uniforme (características de regulación) en un sistema abierto es independiente de las condiciones iniciales y determinado sólo por parámetros del sistema.

La base del modelo del sistema abierto es la interacción dinámica entre sus componentes. Un sistema abierto consigue tender activamente hacia un estado de mayor organización.

Finalmente, otro concepto central en la Teoría General de los Sistemas, es el de retroalimentación: el sistema comprende primero un receptor u órgano sensorio que al recibir un estímulo lo transmite mediante un mensaje al aparato de control, el cual a su vez transmite el mensaje al efector; por último, el funcionamiento del efector (respuesta) está empalmado al receptor, lo que hace que el sistema se autorregule, o sea que garantiza la estabilización o la dirección de acción.

COMPARACION DE AUTORES DESTACADOS

En este apartado intentaremos establecer una comparación entre las concepciones básicas de autores característicos como lo son Carlos Marx (aunque no pertenezca a la corriente estructural-funcionalista), Marion Levy, Robert K. Merton y C. W. Mills, a fin de ir dando mayor claridad a los conceptos que nos interesan concretamente.

Esta comparación se hará de acuerdo a tres puntos principales: a) sus conceptos y categorías fundamentales; b) su unidad de análisis; y c) su visión de las relaciones sociales.

Marx

a) Se pueden considerar como categorías o conceptos fundamentales del pensamiento marxista, a la propia estructura económica, junto con las relaciones de producción que la conforman, en un ámbito determinado que es la producción social de la existencia del hombre.

La estructura económica es observada como el conjunto de relaciones sociales (de producción), directamente ligada a la actividad productiva en la forma vital y social de los seres humanos que la ejercen en distintos niveles (producción material, producción de relaciones sociales, etcétera); y como la base o fundamento real sobre la que se encuentra una superestructura, esto es, toda la organización jurídica, política y cultural con sus formas determinadas de conciencia social.

b) La unidad de análisis de la que parte Marx para llegar a estas consideraciones se encuentra en la producción social de la existencia humana (material), más propiamente dicho, en la organización social de la producción. Parte del análisis de esta producción social debido al supuesto de que sólo mediante el estudio de la existencia material del hombre, se pueden explicar los fenómenos sociales.

c) Las relaciones sociales constituyen los elementos materiales de esa existencia humana. Los hombres entran en rela-

ción a consecuencia de su actividad práctica (organización social de la producción) dirigida a producir los bienes materiales para su sobrevivencia. Esto es, el factor económico de termina las relaciones sociales, que son entendidas como relaciones interpersonales, necesarias e independientes de la voluntad humana, que los hombres establecen en la producción social de su existencia.

Marion Levy

- a) Entre los conceptos fundamentales que Levy utiliza se pueden encontrar: la estructura social (cualquier pauta en función de la cual tiene lugar la acción social); el sistema social (conjunto de estructuras que delimitan el carácter de los agregados de miembros en función de los cuales tiene lugar la acción social); sociedad (sistema de acción social que comprende una pluralidad de individuos interactuantes cuyas acciones se desarrollan en función del sistema referido); estructuras analíticas (maneras establecidas de considerar la acción); organización (unidades-agregados de miembros característicos de las sociedades; sinónimo de sistema social y de sociedad).
- b) La unidad de análisis de la que parte Levy es básicamente la acción social, pues ésta se encuentra como un elemento clave y constante en la definición de sus conceptos fundamentales. La acción social se refiere a cualquier acción de los seres humanos que no es explicable por la herencia humana y el medio no humano circundante.
- c) Para llegar a su concepto de relaciones sociales, debe partirse de su definición de estructura social (cualquier pauta en función de la cual tiene lugar la acción social), ya que Levy se refiere a una relación como cualquier conjunto de estructuras sociales que definen la acción en función de la cual interactúan dos o más individuos. Cualquier estructura de comportamiento que describa la interacción entre seres humanos, describe también su relación social.

Levy otorga gran importancia al análisis del contenido,

la fuerza y la intensidad de las relaciones sociales, ya que los requisitos indispensables de una sociedad (tareas necesarias para que una colectividad humana sobreviva) sólo se dan a menos que sus miembros entren en relación unos con otros.

Robert K. Merton

a) Sus conceptos y categorías principales son: **estructura social** (cuerpo organizado de relaciones sociales que mantienen entre sí diversamente los individuos de la sociedad); **estructura cultural** (cuerpo organizado de valores normativos que gobierna la conducta que es común a los individuos de una sociedad o grupo); **sistema social** (estructura social total de una sociedad, junto con la utilidad de las usanzas sociales); **función** (consecuencias observadas que favorecen la adaptación o ajuste de un sistema dado); **disfunción** (consecuencias observadas que disminuyen la adaptación o ajuste de un sistema dado); **función manifiesta** (consecuencias objetivas que son buscadas y reconocidas por los participantes en el sistema); **función latente** (consecuencias que los participantes no buscan ni reconocen); **requisitos funcionales** (condiciones que mantienen las características esenciales del sistema); **alternativas funcionales** (equivalentes o sustitutos que pueden satisfacer una exigencia funcional); **anomia** (ausencia de normas; caos cultural); **cambio social**.

b) La principal preocupación de Merton se centra en la búsqueda de la función de toda estructura existente y de las funciones de sus componentes.

El enfoque que utiliza se centra no en la sustancia material, sino en la interacción funcional para la comprensión de los fenómenos.

En este sentido, la unidad elemental de la que parte Merton es la función y la interacción funcional de los elementos de una estructura social.

Tanto la estabilidad del sistema, como la anomia total, se da en términos funcionales.

c) Uno de los puntos a los que Merton le da relevancia, es el que se refiere a las interrelaciones entre los elementos que pertenecen a una sociedad, así como la manera en que las distintas estructuras están integradas y coordinadas para conservar la unidad de esta sociedad como un sistema completo.

La orientación de la que parte, tiende a interpretar a la sociedad en relación con la interconexión, y no por unidades separadas. La descripción de la sociedad se hace situando a las personas en sus posiciones sociales interconectadas, esto es, las posiciones y las relaciones sociales de las personas. Incluso, su definición de estructura social se hace en términos de un cuerpo organizado de relaciones sociales que mantienen entre sí los individuos de la sociedad.

No obstante la importancia que otorga a las relaciones sociales como la orientación para el análisis de la sociedad, o cómo unidad de la estructura social, Merton no proporciona un concepto definido de este elemento.

C. Wright Mills

a) Entre los conceptos fundamentales de este autor observamos: **la estructura** (formas de integración por las cuales diversos ambientes se vinculan entre sí para formar la dinámica social); **ambiente** (medio social de una persona, abierto a su experiencia personal); **estructura social** (articulación de diversos órdenes y esferas institucionales; el peso de éstos y los modos en que se relacionan entre sí determinan la unidad de la estructura social); **orden institucional** (conjunto de instituciones que tienen consecuencias y fines similares); **institución** (organización de roles); **rol** (unidades de conducta que resaltan como regularidades y que están orientados hacia la conducta de otros; las interacciones recurrentes forman patrones de conducta mutuamente orientada); **esferas institucionales** (aspectos de conducta social que caracterizan todos los órdenes institucionales); **cambio social** (todo lo que puede ocurrir en el curso del tiempo a los roles, a las instituciones o a los órdenes institucionales que constituyen una

estructura social).

b) Su preocupación fundamental es estudiar (psicológicamente) cada segmento de la estructura social, y toma al orden institucional como la unidad de esta estructura social, como la unidad mediante la cual se establece mejor el problema de la integración estructural.

Un orden institucional es un conjunto de instituciones, cuya unidad a su vez, son los roles, convirtiéndose éstos en concepto principal.

Así, la estructura social está compuesta por los roles, como segmentos combinados en su círculo de instituciones, las cuales se agrupan según sus fines en órdenes institucionales que, finalmente se erigen como la unidad de la estructura social.

Esta ordenación se constituye en la unidad global del análisis que Mills utiliza para la comprensión de la estructura social.

c) En cuanto a su visión de las relaciones sociales, éstas son interpretadas en términos de un esquema de medios-fines.

Mills se preocupa por definir las dimensiones en las cuales se pueden interrelacionar las unidades de una totalidad. Le interesa encontrar en qué medida los acontecimientos de un orden institucional pueden darse como precondiciones para acontecimientos en los otros órdenes; y delinear cómo se ramifican las tendencias de un orden en los otros, a fin de comprender cómo estas ramificaciones facilitan o restringen las actividades de los otros órdenes.

Como se puede observar, la unidad de análisis de estos autores, esto es, el elemento en el que centran su interés para el desarrollo del análisis de "lo social" (cada uno inmerso en su propia corriente), se presenta con diferencias bastante claras.

Resulta comprensible entonces, que si se toma como unidad para el análisis a: la organización social de la producción, con el supuesto de que sólo con el estudio de la existencia material se explican los fenómenos sociales (Marx); a la acción social, como cualquier acción de los seres humanos (Levy); a la función y la interacción funcional de los elementos de una estructura social (Merton); o al orden institucional que abarca a las instituciones y a los roles que se desempeñan e integran en una estructura social (Mills); la definición o concepción final acerca de la estructura social tiene que ser también diferente y con implicaciones conceptuales distintas.

De esta manera nos encontramos con concepciones de estructura social como: cualquier pauta en función de la cual tiene lugar la acción social (Levy); cuerpo organizado de relaciones sociales entre los individuos de la sociedad (Merton); articulación de diversos órdenes y esferas institucionales (Mills); o como en el caso de Marx, cuya concepción se da en términos de una estructura económica, como conjunto de relaciones sociales de producción.

SOBRE LOS CONCEPTOS DE POLITICA, PODER Y SISTEMA POLITICO

A lo largo de la anterior revisión de autores, nos hemos encontrado con conceptos de estructura social que se refieren a ésta de una manera global; nuestro propósito ahora es encontrar un concepto más particular que se refiera a la estructura del sistema político mexicano, esto es, ver cuáles son las restricciones para el concepto general, que nos permita referirnos a esta estructura concreta.

Para ello, es importante adentrarse en las definiciones que diversos autores nos han proporcionado acerca de la política y del poder (estructura del poder, qué es el poder, cómo se manifiesta). Ello nos permitirá llegar a una definición operativa de estructura y de sistema político.

I. POLITICA

Gran parte de la filosofía post-clásica está caracterizada por la búsqueda de una delimitación de lo que es política respecto de lo que no lo es, por una reflexión continua sobre lo que distingue a la esfera de la política de la no política, el estado del no estado. "El tema fundamental de la filosofía política moderna es el tema de los confines, ya sean más atrasados o más adelantados según los distintos autores y las varias escuelas, del estado como organizador de la esfera política, tanto respecto de la sociedad religiosa como respecto de la sociedad civil".³¹

Durante varios siglos se ha empleado el término 'política' predominantemente para hacer referencia a los estudios dedicados a aquella esfera de la actividad humana que de alguna manera se refiere a las cosas del Estado. Asimismo, el concepto de política, entendida como forma de actividad o de praxis humana, se ha vinculado estrechamente con el término de poder (el cual veremos más adelante).

³¹. Bobbio, Norberto. Diccionario de Política. pp. 1248-1249.

Al señalar el contraste entre moral y política (como contraste entre ética individual y ética de grupo), Norberto Bobbio señala que por razón de Estado se entiende ese conjunto de principios y de normas de acuerdo con las cuales, acciones que no serían justificadas si las cumpliera un único individuo, son no sólo justificadas sino en algunos casos exaltadas si las realiza el príncipe o cualquiera que ejerce el poder en nombre del Estado. En este sentido, "la afirmación de que la política es la razón de Estado, encuentra una perfecta correspondencia con la afirmación de que la moral es la razón del individuo".³²

Respecto a los fines de la política, Bobbio considera que éstos se persiguen a través de la obra de los políticos y son los que un determinado grupo social (o clase dominante de ese grupo social) considera preeminentes; "...los fines de la política son tantos como tantas son las metas que un grupo organizado se propone, según los tiempos y las circunstancias".³³

Esto no quita, según Bobbio, que pueda hablarse correctamente al menos de un fin mínimo de la política: el orden público en las relaciones internas (como resultado directo de la organización del poder coactivo) y la defensa de la integridad nacional en las relaciones de un estado con los otros estados. "Fin de la política significa exactamente, fin de una sociedad para cuya cohesión son necesarias relaciones de poder político, es decir, relaciones de dominio basadas en última instancia sobre el uso de la fuerza. Fin de la política (...) significa pura y simplemente, el fin de esa forma de organización social que se sostiene en el uso exclusivo del poder coactivo."³⁴

Para Max Weber, la coacción no es en modo alguno el medio normal o único del Estado, pero sí su medio específico. Para este autor, el Estado es aquella comunidad humana que en el

32. Ibid. pp. 1251-1252.

33. Ibid. p. 1245.

34. Ibid. p. 1249.

interior de un determinado territorio reclama para sí (con éxito) el monopolio de la coacción física legítima.

"La política sería así, para nosotros: aspiración a la participación en el poder, o la influencia sobre la distribución del poder, ya sea entre estados o en el interior de un estado entre los grupos humanos que comprende. Cuando se dice de una cuestión que es una cuestión política, o de un ministro o funcionario que es funcionario político, o de una decisión que tiene carácter político, entonces se entiende siempre con ello que los intereses de la distribución, la conservación o el desplazamiento del poder, son determinantes en la respuesta de aquella acción, o condicionan aquella decisión, o determinan la esfera de actuación del funcionario en cuestión. El que hace política aspira al poder: poder ya sea como medio al servicio de otros fines, o poder por el poder mismo, o sea para gozar del sentimiento de prestigio que confiere. El Estado, lo mismo que las demás asociaciones políticas que lo han precedido, es una relación de dominio de hombres sobre hombres basada en el medio de la coacción física (considerada legítima). Así pues, para que subsista, es menester que los hombres dominados se sometan a la autoridad de los que dominan en cada caso."³⁵

Otra definición de política la encontramos en los escritos de Helio Jaguaribe, quien considera a lo político como una de las cuatro macrofunciones de la sociedad (funciones cultural, política, de participación y económica), que trata de la producción y distribución de órdenes por un medio especial que es el poder.

"Lo político es normativo y siempre implica la prescripción de una conducta (orden), desarrollada por uno o varios formuladores de decisiones (gobernantes), dirigida a varios acatadores de decisiones (gobernados), respaldada por la capacidad física de aplicación (poder), bajo amenaza ejecutable

35. Weber, Max. Economía y Sociedad . pp. 1056-1057.

de determinado castigo (sanción), basada en algún principio justificador (validez)".³⁶

Como se puede observar, los elementos básicos del proceso político, según Jaguaribe, están contenidos en las relaciones fundamentales entre órdenes, gobernantes, gobernados, poder, sanción y validez. Por órdenes Jaguaribe entiende el orden legal en su conjunto y su reglamentación de las condiciones de validez del poder y de los usos de éste con las autoridades (aspecto constitucional), las distintas leyes específicas y su régimen de aplicación (aspecto de legislación común) y las decisiones coercitivas de las autoridades (aspecto administrativo y judicial). Por gobernantes entiende aquellos que tienen poder, afirman tener autoridad o luchan por tenerla. Y por validez, la cualidad del valor del poder o del gobernante, que consiste, por una parte, en la legalidad (entendida como una conformidad ampliamente reconocida con el orden legal), y por la otra, en la legitimidad (como conformidad ampliamente reconocida con el régimen de valores predominantes).

Para Jaguaribe, lo político es la asignación autoritaria de valores. Tiene su origen funcional en la necesidad de coordinar la acción colectiva para el logro (parejo o desigual) de metas colectivas. Por consiguiente, siempre que hay interacción humana, en cualquier sistema societal, las actividades del logro de metas implican una acción política.

Este autor considera que la ciencia política, como disciplina empírica, está dedicada al modelamiento del poder y a la participación en él.

"Aunque presenta una necesidad societal, el proceso político también implica, por fuerza, un contenido de manipulación del poder, dado que las metas sociales son siempre vistas y formuladas desde los intereses y valores de la situación de alguien."³⁷

36. Jaguaribe, Helio. Sociedad, cambio y sistema político. p. 78.

37. Ibid. p. 92.

La política es considerada como la función societal específica del sistema político y la acción política también se desarrolla en los otros sistemas societales tanto en el plano de la situación, como en el de la acción. Ello quiere decir que la política es una parte de la formación y funcionamiento de los otros tres regímenes societales no políticos: el de valores, el de participación y el de propiedad.

Este razonamiento lleva a Jaguaribe a realizar una distinción interesante: entre la política "política" y la política "no política".

La política "política" se entiende como una de las macrofunciones de la sociedad, que consiste en la asignación autoritaria de objetos de valor; se caracteriza por su generalidad sistemática, su autonomía obligatoria y su autoridad coercitiva y superordinaria.

La política "no política", en cambio, jamás consiste en actos que afecten, en alguna forma general, al sistema social, sino en transacciones expresas o tácitas entre organizaciones o actores no políticos, o entre éstos y una organización o actor político; estas transacciones sólo imponen a las partes vínculos (formales o informales) de naturaleza contractual. La política no política tiene una capacidad obligatoria dependiente y no una autónoma.

"Hay política no política en las Iglesias, en las familias y asociaciones, en las firmas comerciales. Y los tipos específicos de interacción que se producen en el nivel de la acción de los planos no políticos, es decir, en las actividades religiosas y culturales, en las afectivas y las de juego, en las económicas, también tienen un contenido político."³⁸

Jaguaribe destaca un doble aspecto de la no política: el extremo, que forma parte del modelamiento y funcionamiento de su régimen, sea él cultural, de participación o económico; y

38. Ibid. p. 96.

el aspecto interno, que tiene que ver con la medida en que se distribuyen objetos de valor en forma arbitraria, cosa que siempre ocurre en cualquier interacción orientada hacia metas.

Por otra parte, la acción política puede ser de dos tipos, consistentes ambos en el logro de metas por interacción. Las metas de la política "no política" son para los actores objetivos finales, cuya obtención se subordina a la producción y distribución de reglas y decisiones aplicables por las autoridades de la sociedad. Los objetivos de la política "política", son metas cuyos medios consisten en la producción y distribución de reglas y decisiones aplicables, así como en la obtención y ejercicio del poder y la autoridad que superordinan a la sociedad en cuestión.

Así, la política "no política" es un trato interpartes, que obliga sólo a éstas: lo hace mediante una capacidad de obligación derivada, bajo la jurisdicción de las autoridades superordinadoras. La política "política" es un proceso superpartes, con capacidad de obligatoriedad autónoma, que destaca la creación y el ejercicio de la autoridad superordinadora aplicable.

Ahora bien, las cuatro macrofunciones societales que distingue Jaguaribe (cultural, política, de participación y económica), en lo que respecta a su posición analítica son elaboradas en su respectivo nivel estructural, y en lo que respecta a su estructura analítica, consisten en cuatro subsistemas, cada uno de los cuales es por sí mismo un sistema.

El plano político es, respecto de la política, "el locus analítico de producción y distribución de órdenes en una sociedad (esto es, la función política), en tanto que el sistema político, en términos analíticos, es el todo estructurado mediante el cual se ejecutan esas funciones. Juntos forman el sistema de gobierno, que es la dimensión política de la sociedad, o sea, la sociedad analíticamente considerada como el lu

gar en el que se elabora la política y el sistema que la hace." 39

Los planos estructurales presentan, en la óptica de Jaguaribe, una doble dimensión: horizontalmente son el lugar interrelacionado de las macrofunciones de la sociedad; verticalmente presentan los niveles de situación y de acción. Considerado en su dimensión horizontal, el proceso político es el medio para asegurar, por decisiones aplicables, la defensa exterior de la sociedad y su orden interno. Horizontalmente el proceso político es el ejercicio societal del poder. La creación de poder por las sociedades está condicionado, por una parte, por la capacidad de su sistema político; y por otro lado, la creación de poder corresponde, dentro de ciertos límites, a las necesidades societales (las sociedades enfrentadas a un desafío engendran un poder cada vez más concentrado en comparación con las de desarrollo pacífico, pero a menudo esta correspondencia es, con un exceso o déficit correspondiente de poder). "El exceso de poder puede canalizarse hacia el ordenamiento interno de una sociedad, lo cual produce un predominio del sistema político sobre el resto de las actividades societales, como ocurre en épocas revolucionarias o contrarrevolucionarias. Además, la orientación externa o interna de aquel exceso, tienden a ir juntas y a provocarse mutuamente." 40

En cuanto a la dirección vertical, el proceso político consiste en las complejas series de interacciones que destacan las relaciones entre el poder y la validez por una parte y los actores políticos por la otra.

Ubicado dentro de otra corriente teórica, Nicos Poulantzas distingue entre la superestructura jurídico-política del Estado, lo que él llama lo político, y las prácticas políticas de clase-lucha política de clase- a lo que denomina la política.

39. Ibid. p. 105.

40. Ibid. p. 107.

"El concepto práctica reviste aquí el sentido de un trabajo de transformación sobre un objeto (materia prima) determinado, cuyo resultado es la producción de algo nuevo (el producto) que constituye, o puede constituir una ruptura con los elementos dados del objeto".⁴¹

Pero, ¿cuál es a este respecto la especificidad de la práctica política? "Esa práctica tiene por objeto específico el momento actual (...) es decir, el punto nodal en que se concentran las contradicciones de los diversos niveles de una formación en las relaciones complejas regidas por la sobre-determinación, por sus diferentes etapas y por su desarrollo de igual (...) el objeto de la práctica política (...) es el lugar donde finalmente se fusionan las relaciones de las diversas contradicciones, relaciones que especifican la unidad de la estructura; el lugar a partir del cual puede descifrarse, en una situación concreta, la unidad de la estructura y actuar para transformarla. Con esto está dicho que el objeto sobre el cual versa la práctica política depende de los diversos niveles sociales -la práctica política versa a la vez sobre lo económico, sobre lo ideológico, sobre lo teórico y sobre lo político en sentido estricto- en su relación, que constituye una coyuntura."⁴²

La práctica política es considerada como el motor de la historia en la medida en que su producto constituye finalmente la transformación de la unidad de una formación social en sus diversas etapas y fases.

Poulantzas considera que los análisis relativos al objeto y producto de la práctica política no pueden bastar para situar exactamente la especificidad de lo político, y que deben completarse con una concepción adecuada de la superestructura política, ya que es preciso también situar en el interior de una formación social, el lugar y la función específicos del nivel de las estructuras políticas que son su objetivo.

41. Poulantzas, Nicos. Poder político y clases sociales en el Estado capitalista . p. 39.

42. Ibid. p. 49.

"Las estructuras políticas -lo que se llama superestructura política- de un modo de producción y de una formación social constituyen el poder institucionalizado del Estado (...) En este sentido se encuentra, en efecto, en los clásicos del marxismo, una definición general de la política. Se trata muy precisamente de la concepción indicada de la práctica política: ésta tiene por objeto el momento actual, produce las transformaciones -o quizá la conservación- de la unidad de una formación, pero en la única medida exacta en que tiene por blanco, por 'objetivo' estratégico específico, las estructuras políticas del Estado."⁴³

Finalmente, en cuanto al concepto de política se refiere, podemos señalar las aportaciones que en este terreno ha realizado Oran R. Young, para quien existen varios enfoques para analizar el fenómeno político, o de análisis político.

Oran R. Young distingue cinco enfoques de análisis:

a) La perspectiva institucional, que se puede llamar tradicional, se centra en el Estado y sus unidades secundarias como estructuras de gobierno. Los autores con esta perspectiva sugieren que se puede definir a la ciencia política como la ciencia del Estado, o como una rama de las ciencias sociales que se ocupa de la teoría, organización, gobierno y práctica del Estado.

b) La orientación que se centra en el gobierno de un territorio y en la noción de las funciones gubernamentales. (Max Weber).

c) El enfoque que se centra en el poder. En esta orientación, la ciencia política debe ocuparse de la naturaleza, localización y utilización del poder. El centro de interés se desplaza de las instituciones mismas a la acumulación y ejercicio del poder donde quiera que éste se encuentre. Se analizan las relaciones de poder cuando las mismas se manifiestan en una gran variedad de situaciones. El foco de interés se

43. Ibid. p. 41.

centra en la lucha por ganar o retener el poder, por ejercer poder o influencia sobre otros, o por resistir tal ejercicio.

d) El enfoque que define el campo de la ciencia política en términos de las relaciones y patrones de acción entre los individuos. La unidad primaria del análisis político se concentra en el individuo. Así, la política se convierte en un aspecto de la conducta humana y en su medio ambiente. Se consideran como políticos algunos de los fines o metas de los seres humanos, junto con muchos de los métodos que se emplean para alcanzarlos.

e) El enfoque de la producción y asignación de valores a una sociedad. Existen tres variaciones de esta posición:

—El punto de vista que se centra en la toma y ejecución de decisiones, en donde la decisión misma se convierte en unidad del análisis.

—La orientación que sostiene que la ciencia política, en conjunto, se ha ocupado del contenido de la política y de su proceso y ha considerado a ambos en forma descriptiva y de evaluación a la vez. Se considera a las políticas como programas instrumentales para la realización de las metas establecidas y el análisis correspondiente se ocupa de los procesos de elaboración, agrupación y modificación de las políticas a varios niveles del sistema social global.

—La orientación que define la función política como aquella que facilita la realización efectiva de las metas de una colectividad. Esta posición se concentra más en las cuestiones de las metas y fines, que en la naturaleza precisa de los procesos instrumentales.

Por otra parte, Young destaca una divergencia básica que separa a varias perspectivas. Esta divergencia se establece entre una visión amplia y otra estrecha de la política y los fenómenos políticos.

La primera se centra en las funciones políticas y considera a la política como un proceso o tipo de actividad. Tiende a interesarse en la mayor parte de los sistemas sociales y a

encontrar fenómenos políticos casi en todas partes.

La visión estrecha tiende a hacer hincapié en las estructuras políticas y a orientarse hacia varios tipos de instituciones políticas. Esta posición considera en forma más limitada los varios aspectos de los sistemas sociales y concentra su atención en las estructuras que se ocupan de la política a tiempo completo y que se reconocen explícitamente como pertenecientes al subsistema político o gubernamental de la sociedad.

Las posiciones que se centran en las instituciones políticas y en el gobierno de un territorio pertenecen a la visión estrecha. Mientras que las posiciones que se centran en fenómenos como las políticas y las decisiones son casi inevitablemente compatibles con la visión amplia. Young sostiene que se ha producido un firme movimiento hacia las visiones amplias de la política con el transcurso del tiempo.

Finalmente, Young establece que los análisis políticos se ocupan frecuentemente de las clasificaciones horizontales de las estructuras y sistemas políticos, y de las clasificaciones verticales de niveles y jerarquías de los fenómenos políticos. Las variables horizontales abarcan grandes intervalos de las tipologías de sistemas, economías y burocracias gubernamentales. Mientras que la clasificación vertical tiende a concentrarse en los niveles de sistemas y los efectos de escala.

2. PODER

Actualmente el poder es considerado como una de las variables fundamentales en todos los sectores del estudio de la política. Algunos autores, como Harold Lasswell, han concentrado el análisis de la política en el estudio del poder como fenómeno empíricamente observable y han visto en el poder el elemento característico del aspecto político de la sociedad. Este autor, por ejemplo, individualizó la personalidad política

en aquella que está orientada prevalecientemente hacia la busqueda del poder.

Mario Stoppino entiende el poder como la capacidad o posibilidad de obrar y de producir efectos. En su sentido específicamente social, esta posibilidad se convierte en la capacidad del hombre para determinar la conducta del hombre. "El poder es uno de los fenómenos más difundidos en la vida social. Se puede decir que no existe prácticamente una relación social en la cual no esté presente, de alguna manera, la influencia voluntaria de un individuo o de un grupo sobre la conducta de otro individuo o grupo. Sin embargo, el campo en el que el poder adquiere el papel más importante es el de la política y en relación a los fenómenos políticos."⁴⁴

Este autor considera que para definir un cierto poder, no basta con especificar la persona o el grupo que lo retiene, y la persona o grupo que están sometidos, hay que determinar también la esfera de actividades a la cual el poder se refiere, es decir, la esfera del poder.

Cuando se pone en acción la capacidad de determinar la conducta de otros, la posibilidad se transforma en ejercicio del poder. Así es que Stoppino distingue entre el poder como posibilidad, o poder potencial, y el poder efectivamente ejercido, o poder actual. (En este sentido, si "A" provoca un comportamiento de "B" contrario al que deseaba, de suyo no es un ejercicio del poder, sino una tentativa fallida de ejercerlo).

"Mientras el poder actual es una relación entre comportamientos, el poder potencial es una relación entre aptitudes para actual. ¿Cuándo se puede decir que existe una capacidad tal?: se necesita que "A" tenga a su disposición los recursos que pueden ser empleados para ejercer el poder. Los recursos de este tipo son innumerables: riqueza, fuerza, información, conocimiento, legitimidad, etcétera.

44. Stoppino, Mario. Diccionario de Política . p. 1223.

Pero además debe existir la habilidad para convertir en poder los recursos que tiene a su disposición.⁴⁵

Las percepciones o imágenes sociales del poder ejercen una influencia sobre los fenómenos del poder real. En esta perspectiva, la reputación del poder constituye un posible recurso del poder efectivo. Los modos de ejercicio del poder son múltiples: desde la persuasión, hasta la manipulación, desde la amenaza de un castigo, hasta la promesa de una recompensa.

Stoppino también distingue entre el ejercicio del poder coercitivo y el empleo directo de tal fuerza o violencia. Define a la coerción como un alto grado de constrictión (o amenaza de privaciones), en donde el comportamiento que "A" desea de "B" termina por aparecer ante este último como la alternativa menos penosa. En el caso de un poder coercitivo, "B" tiene el comportamiento deseado por "A" sólo para evitar el mal anunciado: el comportamiento no es libre, pero todavía es hecho por "B" y, por tanto, está dotado de un mínimo de voluntariedad. En el empleo de la fuerza o violencia, "A" no modifica la conducta de "B", sino que altera directamente su estado físico. En las relaciones sociales y políticas se recurre frecuentemente a la fuerza cuando no se llega a ejercer el poder.

Por otra parte, "A" puede provocar un determinado comportamiento de "B" sin pedirlo explícitamente, e incluso ocultando a "B" que él desea tal comportamiento, y además sin que "B" se dé cuenta de tener un comportamiento deseado por "A". Este tipo de relación, que frecuentemente se llama manipulación, entra ciertamente en el ámbito del concepto de poder.

En el caso de la persuasión, no hay conflicto de voluntad entre A y B. En el caso del poder basado en la amenaza del castigo, sí hay conflicto de voluntad entre ambos. En el caso de la manipulación, hay un conflicto potencial, que se hace efectivo cuando "B" se da cuenta de que su comportamiento ha sido manipulado por "A".

45. Ibib. pp. 1219-1220.

Para Stoppino, las relaciones de poder pueden ser asimétricas, unidireccionales (cuando el comportamiento de "B" es causa del de "A", pero el de "A" no es causa del de "B"), pero también puede haber relaciones marcadas por un grado mayor o menor de reciprocidad (como las relaciones de poder entre dos partidos políticos durante la negociación para la formación de un gobierno de coalición).

Otra precisión importante de este autor acerca del poder, es aquella que se centra en el poder estabilizado o institucionalizado.

El poder está estabilizado, dice Stoppino, cuando a una alta probabilidad de que "B" cumpla con continuidad los comportamientos deseados por "A", corresponde una alta probabilidad de que "A" cumpla con continuidad las acciones dirigidas a ejercer el poder sobre "B".

El poder estabilizado se traduce frecuentemente en una relación de mando y obediencia; y puede estar o no acompañado de un aparato administrativo encargado de llevar a término los mandatos del detentador del poder. Además, el poder estabilizado puede basarse en las características personales del detentador del poder. Cuando la relación de poder estabilizado se articula en una pluralidad de papeles claramente definidos y establemente coordinados entre ellos, se habla de un poder institucionalizado. Un gobierno, un partido político, una administración pública, un ejército, actúan siempre, en la sociedad contemporánea, en base a una más o menos compleja institucionalización del poder.

Por otro lado, cuando Stoppino pretende ver cuándo existe de hecho una relación de poder, se plantea el problema de la medición de poder. Destaca que un modo de medir el poder es el de determinar las diferentes dimensiones que puede tener la conducta que es su objeto. En este sentido, una primera dimensión del poder está dada por la probabilidad de que el comportamiento deseado se verifique (cuanto más es probable que "B" reaccione positivamente a los mandatos de "A", tanto ma-

yor es el poder de "A" sobre "B"). Una segunda dimensión está constituida por el número de hombres sometidos al poder. Una tercera dimensión consiste en la llamada esfera del poder. Con base en la escala de valores prevaeciente en una cierta cultura, se puede decir, afirma Stoppino, que un poder que concierne a una cierta esfera tiene un peso mayor o menor que otro concerniente a una esfera diferente: "por ejemplo, en nuestra cultura del poder de un gran modisto sobre el modo de vestir es ciertamente menor que el poder que concierne a la vida y la muerte, como puede ser en ciertas situaciones el poder político".⁴⁶ Una cuarta, está dada por el grado de modificación de la conducta de "B" que "A" puede provocar dentro de una cierta esfera de actividades. Y finalmente una quinta dimensión puede estar constituida demás, por el grado en el que el poder de "A" restringe las alternativas de comportamiento que quedan abiertas para "B". Para medir el poder de modo adecuado, hay que tener en cuenta también sus costos (los costos en los cuales incurre "A" para tratar de ejercer poder sobre "B"), así como su fuerza (los costos en los cuales incurriría "B" si rechaza seguir el comportamiento deseado por "A").

Ahora bien, Stoppino subraya que, si bien el poder se define como la relación entre sujetos de los cuales uno impone al otro su voluntad y le determina a su pasar el comportamiento, el poder como dominio sobre los hombres generalmente es un medio para alcanzar alguna ventaja o los efectos deseados. Por ello, la definición del poder como tipo de relación entre sujetos, debe integrarse con la definición del poder como la posesión de los medios que permiten conseguir, justamente, alguna ventaja o los fines deseados.

Así, basándose en los medios de los cuales se sirve el sujeto activo de la relación para condicionar el comportamiento del sujeto pasivo, distingue tres grandes clases de poder: el

46. Ibid . p. 1223.

poder económico, el poder ideológico y el poder político. El primero es el que utiliza la posesión de ciertos bienes, necesarios o supuestos tales, en una situación de escasez para inducir a aquellos que no los poseen a una determinada conducta. Por ejemplo, en la posesión de los medios de producción reside una enorme fuente de poder por parte de aquellos que los poseen.

El poder ideológico se basa en la influencia que las ideas formuladas en cierta manera, emitidas en ciertas circunstancias, por una persona investida de cierta autoridad, tienen sobre la conducta de los asociados.

El poder político se basa en la posesión de los instrumentos a través de los cuales se ejerce la fuerza física: es un poder coactivo en el sentido más estricto de la palabra.

Las tres formas de poder instituyen y mantienen una sociedad de desiguales, es decir, dividida en superiores e inferiores.

Para Norberto Bobbio, en cuanto poder cuyo medio específico es la fuerza (entendido como el uso exclusivo de la fuerza como el medio más eficaz para condicionar los comportamientos), el poder político es, en toda sociedad de desiguales, el poder supremo; es decir, el poder al cual todos los demás están de alguna manera subordinados.

"...el poder coactivo es en efecto aquel al que recurre todo grupo social (la clase dominante de todo grupo social), en última instancia, o como extrema ratio, para defenderse de los ataques externos o para impedir con la disgregación del grupo la propia eliminación (...) sólo el empleo de la fuerza física sirve, si bien sólo en los casos extremos, para impedir la insubordinación y la desobediencia de los subordinados, como lo prueba abundantemente la experiencia histórica." ⁴⁷

Mientras que en la teoría tradicional el momento principal es el ideológico, en el sentido de que el poder económico-político se concibe como indirecta o directamente dependiente del espiritual, en la teoría marxista el momento principal es el económico, en el sentido de que tanto el poder ideológico como el político, reflejan más o menos inmediatamente la estructura de las relaciones de producción.

Detengámonos ahora un poco en la idea de Bobbio acerca del poder político. Para este autor, el uso de la fuerza es una condición necesaria pero no suficiente para la existencia del poder político. No cualquier grupo social capaz de usar, incluso con cierta continuidad, la fuerza (un grupo subversivo) ejerce un poder político. Lo que caracteriza, según Bobbio, al poder político, es la exclusividad del uso de la fuerza respecto de todos los grupos que actúan en un determinado contexto social, exclusividad que es el resultado de un proceso que se desarrolló en toda sociedad organizada hacia la monopolización de la posesión y el uso de los medios con los cuales es posible ejercer una coacción física.

"En la hipótesis hobbesiana, que está en la base de la teoría moderna del Estado, el pasaje del estado de naturaleza al estado civil, es decir, de la anarquía a la arquía, del Estado apolítico al Estado político, se produce cuando los individuos renuncian al derecho de usar cada uno su propia fuerza que los iguala en el estado de naturaleza, para colocarlo en manos de una sola persona o de un solo cuerpo que de ahí en adelante será el único autorizado para usar la fuerza respecto de los mismos. Esta hipótesis abstracta adquiere profundidad histórica en la teoría del Estado de Marx y Engels, según la cual, las instituciones políticas en una sociedad dividida en clases antagónicas tienen la función principal de permitir a la clase dominante mantener su dominio, fin que no puede ser alcanzado, dado el antagonismo de clases, sino mediante la organización sistemática y eficaz de la fuerza monopolizada." 48

En esta dirección, es ya clásica la definición de Max Weber, para quien el Estado es considerado como una empresa

institucional de carácter político en la cual el aparato administrativo tiene con éxito el monopolio de la coacción física legítima. Esta definición se ha convertido en un lugar común de la ciencia política contemporánea: G.A. Almond y G.B. Powell, por ejemplo, coinciden con Weber en el hecho de que la fuerza física legítima es el hilo conductor de la acción del sistema político, lo que le confiere su particular calidad e importancia y su coherencia como sistema. "Las autoridades políticas, y sólo ellas, tienen el derecho predominantemente aceptado de usar la coerción y de ordenar obediencia en base a la misma (...) cuando hablamos de sistema político incluimos todas las interacciones que afectan el uso o la amenaza del uso de la coerción física legítima."⁴⁹

Bobbio considera que la supremacía de la fuerza física como instrumento de poder sobre todas las otras formas de poder se puede demostrar por la consideración de que, aunque en la mayor parte de los estados históricos el monopolio del poder coactivo haya tratado y logrado el apoyo en la imposición de las ideas, hay siempre grupos políticos organizados que han permitido la desmonopolización del poder ideológico y del poder económico. Sin embargo, "no hay ningún grupo social organizado que haya hasta ahora podido permitir la desmonopolización del poder coactivo, acontecimiento que significaría el fin del Estado y que en cuanto tal constituiría un verdadero salto cualitativo fuera de la historia en el reino sin tiempo de la utopía."⁵⁰

Existen tres características que habitualmente se atribuyen al poder político y que, según Bobbio, lo diferencian de toda otra forma de poder: la exclusividad, la universalidad y la inclusividad.

Por exclusividad se entiende la tendencia, que los detentadores del poder político manifiestan, a no permitir en su ámbito de dominio la formación de grupos armados independientes

49. Ibid. p. 1244.

50. Ibid. p. 1245.

y a subyugar o destruir aquellos en formación. Por universalidad se entiende la capacidad que tienen los detentadores del poder político, y sólo ellos, de tomar decisiones legítimas y efectivamente operantes para toda la comunidad respecto de la distribución y del destino de los recursos (no sólo económicos). Por inclusividad se entiende la posibilidad de intervenir imperativamente en toda esfera de posible actividad de los miembros del grupo, dirigiéndoles hacia un fin deseado a través del instrumento del ordenamiento jurídico. Esto no quiere decir que todo poder político no se coloque límites, pero hay límites que varían de una formación política a otra. "El Estado omniinclusivo, es decir, el Estado en el cual ninguna esfera de actividad humana es ajena, es el estado totalitario y es, en su naturaleza de caso límite, la sublimación de la política, la politización integral de las relaciones sociales".⁵¹

Finalmente, Mario Stoppino destaca varios métodos de investigación empírica del poder:

a) Posicional, que identifica a las personas más importantes, aquellas que tienen una posición formal de vértice de las jerarquías públicas y privadas más importantes de la comunidad (tomando en cuenta que puede haber y de hecho hay, estructuras de poder informales que ejercen sobre las primeras una influencia mayor o menor).

b) Estimativo, que se funda en el juicio de algunos miembros de la comunidad estudiada que, por las funciones o misiones que desempeñan, son considerados buenos conocedores de la vida política de la comunidad. Los poderosos de la comunidad son los que los jueces consideran como tales (esta técnica se ha mostrado útil para individualizar si y en qué medida existen en la comunidad fenómenos de poder oculto, esto es, relaciones de poder que no son visibles).

c) Decisional, que se centra en la observación o recons-

⁵¹. Ibid. p. 1245.

trucción de los comportamientos efectivos que se manifiestan en el proceso decisonal público. Considera la participación activa en el proceso de decisión. El gran valor de esta técnica está en investigar al poder en su efectivo desenvolvimiento. Sin embargo, el proceso decisonal público es la sede no de todo el poder, sino sólo de una parte. "Ejerce poder, en efecto, quien propugna con éxito una decisión, y ejerce poder quien impide que sea tomada una decisión propuesta, pero también ejerce poder quien condiciona desde el exterior todo el proceso decisonal e impide, por ejemplo, que ciertas decisiones no sólo no sean tomadas, sino que ni siquiera sean propuestas".⁵² El proceso decisonal tiene lugar dentro de un cierto contexto organizativo, hecho de instituciones, reglas del juego y valores dominantes, que imprimen una orientación general a la acción pública. Y la delimitación y orientación general del proceso decisonal, a su vez, se apoyan en una constelación de centros de poder que condicionan en modo relativamente estable al gobierno en cuestión.

"...si bien su fertilidad relativa es muy diversa, ninguno de los métodos de investigación hasta ahora adoptados es capaz de individualizar en modo suficientemente confiable la distribución conjunta del poder en la comunidad (o en general en un sistema político). Ello parece indicar que para estudiar empíricamente al poder, no es necesario utilizar simplemente cualesquiera de los métodos mencionados, sino utilizar un arco articulado de técnicas de investigación orientadas no sólo al reconocimiento de los dinamis-mos del proceso decisonal, sino también a los poderes estructurales que condicionan tales dimensiones en mayor o menor medida".⁵³

Por su parte, Helio Jaguaribe entiende por poder la capacidad de emitir decisiones coercitivas (órdenes), o capacidad social de imposición. "Consiste en el control real y suficientemente estable de medios exclusivos o sustancialmente superiores de coerción física en una sociedad, que producen (auto

⁵² Stoppino, Mario. Op. cit. p. 1226.

⁵³ Ibid. p. 1227.

ridad) la propensión de los miembros al acatamiento regular y reconocido en la medida en que: 1. El poder es suficientemente válido; y 2. El poder es lo bastante efectivo."⁵³

Por autoridad, Jaguaribe entiende el rol, formal o informal, de coordinación de actividades orientadas al logro de metas colectivas y al mantenimiento del régimen de participación existente, con el régimen de valores involucrado.

Según este autor, los funcionalistas entienden la autoridad como una exigencia fundamental de cualquier sistema social que proporciona su función de obtención de objetivos, en tanto que las teorías del conflicto ponen al acento en la dominación de los gobernados por los gobernantes como el hecho fundamental de cualquier sistema político.

Para Jaguaribe, el régimen de poder expresa los regímenes de valores y de participación en una determinada sociedad (respaldado por el régimen de propiedad). El papel del régimen de poder consiste en conservar el equilibrio de esa situación de valores-hechos que constituye el régimen social. En mayor o menor medida, el régimen de poder puede ser reconocido y reglamentado por el régimen político formal, pero siempre, sean cuales fueran las reglamentaciones, lo moldeará y condicionará. Sea cual fuere el régimen de poder y el régimen político, la estructura de la autoridad en una sociedad presenta invariablemente tres niveles diferentes de relación de poder: en el superior hay siempre algunas personas que adoptan decisiones; en el interior están quienes las instrumentan; y en la base se encuentran los numerosos acatadores de decisiones.

En el nivel de la acción (donde en realidad se ejerce el poder), el proceso político presenta dos aspectos destacados. El primero se refiere al proceso de poder y manifiesta las formas con que las variables de éste son tratadas por los actores del poder, dentro de sus condiciones y medios. El segundo tiene que ver con la relación entre las autoridades y el

orden legal que establece el régimen político (dentro del régimen de poder existente), y en consonancia con ello reglamenta las condiciones para el ejercicio del poder por las autoridades.

"El poder es un medio, y como tal, un recurso que sólo es posible usar a determinado costo para obtener (o no) ciertos resultados que pueden compensar o no el costo (...). En cualquier momento, las autoridades que desean llegar a algún objetivo por medios políticos, es decir, por prescripción normativa, advierten que las órdenes correspondientes implican la movilización de los ejecutores a cierto costo, a cambio de lograr cierto resultado más o menos coincidente con sus intenciones (...) para las autoridades, el problema consistirá siempre en ver, por una parte, si la medida adoptada fue técnicamente correcta, y por otra, si el costo político de la decisión fue equilibrado por los resultados obtenidos. El simple y legítimo uso del poder no es suficiente por sí mismo para asegurar su mantenimiento (...) las autoridades legítimas derribadas por la bancarrota del poder, perderán junto con su efectividad, no sólo su capacidad de imponer el acatamiento por medios coercitivos, sino inclusive su legitimidad."⁵⁵

Ahora veamos las concepciones de uno de los clásicos de la sociología, como lo es Max Weber, sobre la temática general del poder.

Para Weber, poder 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.

Por dominación entiende la probabilidad de encontrar obediencia a un mandato de determinado contenido entre personas dadas; y por disciplina, 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.

Weber considera que el concepto de poder es sociológicamente amorfo, ya que "todas las cualidades imaginables de un hombre y toda su suerte de constelaciones posibles pueden colo-

⁵⁵. Ibid. p. 115.

car a alguien en la situación de imponer su voluntad en una situación dada";⁵⁶ por ello, prioriza el concepto de dominación, que tiene por tanto que ser más preciso y sólo puede significar la probabilidad de que un mandato sea obedecido. Por su parte, el concepto de disciplina encierra el de una obediencia habitual por parte de las masas sin resistencia ni crítica.

Una asociación se llama asociación de dominación, según Weber, cuando sus miembros están sometidos a relaciones de dominación en virtud del orden vigente; y debe llamarse asociación política, cuando, y en la medida en que su existencia y la validez de sus ordenaciones, dentro de un ámbito geográfico determinado, estén garantizados de un modo continuo por la amenaza y la aplicación de la fuerza física por parte de su cuadro administrativo. En este sentido Weber llega a su definición de Estado, por el cual debe entenderse "un instituto político de actividad continuada, cuando y en la medida en que su cuadro administrativo mantenga con éxito la pretensión al monopolio legítimo de la coacción física para el mantenimiento del orden vigente. Dícese de una asociación que está políticamente orientada cuando y en la medida en que tiende a influir en la dirección de una asociación política; en especial a la apropiación o expropiación, a la nueva distribución o apropiación de los poderes gubernamentales".⁵⁷

Considera que con la creciente pacificación y ampliación del mercado aparecen paralelamente: 1) la monopolización de la violencia legítima mediante la asociación política que culmina con el concepto moderno de Estado, en cuanto última fuente de toda legitimidad del poder físico; y 2) la racionalización de las normas destinadas a su aplicación, que culmina con el orden jurídico legítimo.

Ahora bien, en la concepción weberiana, la dominación es un caso especial de poder. En el sentido general del poder y,

56. Weber, Max. Op. cit. p. 43.

57. Ibid. p. 43.

por tanto, de posibilidad de imponer la propia voluntad sobre la conducta ajena, la dominación puede presentarse en las formas más diversas. Weber distingue dos tipos radicalmente opuestos de dominación: por una parte, la dominación mediante una constelación de intereses (situaciones de monopolio); por otra, mediante la autoridad (poder de mando y poder de obediencia).

Como ocurre en otras formas del poder, en la dominación no existe de ningún modo una tendencia exclusiva o siquiera constante, por parte de sus beneficiarios, a perseguir intereses puramente económicos o a ocuparse preferentemente de bienes económicos. Más, la posesión de bienes económicos y por consiguiente de poder económico, es con frecuencia una consecuencia (a veces deliberada) del poder, así como uno de sus más importantes medios.

"Entendemos aquí por dominación un estado de cosas por el cual una voluntad manifiesta (mandato) del dominador o de los dominadores, influye sobre los actos de otros (del dominado), de tal suerte que en un grado socialmente relevante, estos actos tienen lugar como si los dominados hubieran adoptado por sí mismos y como máxima de su obrar el contenido de su mandato (obediencia). 58

Toda dominación, según Weber, se manifiesta y funciona en forma de gobierno. Y todo régimen de gobierno necesita del dominio en alguna forma, pues para su desempeño siempre se deben colocar en manos de alguien poderes imperativos. (El poder de mando puede tener una modesta apariencia y el jefe puede considerarse como un servidor de los dominados, lo que ocurre con frecuencia en el llamado gobierno directamente democrático). Por reducida que sea la esfera del poder, deberán siempre confiarse a algún funcionario ciertas facultades de mando, con lo cual su situación pasará insensiblemente de la simple administración a una auténtica y expresa jefatura.

Weber define a los 'señores' como aquellos dirigentes cuyo poder de mando efectivamente ejercido no procede de una dele-

gación de otros señores; y al 'aparato de mando' como el conjunto de personas que se ponen a su disposición, colaborando en el ejercicio de los poderes imperativos y coactivos encaminados a la conservación de la dominación.

Así, la estructura de una forma de dominación recibe su carácter sociológico del modo característico en que se efectúa la relación entre el señor y el aparato de mando y entre ambos y los dominados, así como de los principios de la distribución de los poderes de mando.

La dominación o sea la probabilidad de hallar obediencia dentro de un grupo determinado para mandatos específicos (o para toda clase de mandatos), no es, por tanto, toda especie de ejercer poder o influjo sobre otros hombres. En el caso concreto, esta dominación (que Weber designa también con el término de autoridad) en el sentido indicado puede descansar en los más diversos motivos de sumisión: desde la habituación inconsciente, hasta las consideraciones puramente racionales. Pero un determinado mínimo de voluntad de obediencia, o sea de interés (interno o externo) en obedecer, es esencial en toda relación auténtica de autoridad.

Para diferenciar los distintos tipos de dominación, Weber se formula la siguiente pregunta: ¿en qué últimos principios puede apoyarse la validez, la legitimidad de una forma de dominio, es decir, la exigencia de una obediencia por parte de los funcionarios, frente al señor y por parte de los dominados frente a ambos?

"El hecho de que el fundamento de la legitimidad de esta forma de dominación da origen a diferencias reales entre las distintas estructuras empíricas de las formas de dominación, se debe a un hecho inherente a toda forma de dominación, e inclusive a toda forma de vida: la autojustificación".⁵⁹

De esta manera, para Weber, las relaciones de mando y obediencia más o menos continuas en el tiempo, que se hallan tí-

59. Ibid. p. 705.

picamente en la relación política, tienden a basarse no sólo en fundamentos materiales o en la pura costumbre de obedecer que tienen los sometidos, sino también y principalmente en un específico fundamento de legitimidad.

Weber considera que todas las dominaciones procuran despertar y fomentar la creencia en su legitimidad. Según sea la clase de legitimidad pretendida, es fundamentalmente diferente tanto el tipo de la obediencia, como el del cuadro administrativo destinado a garantizarla, como el carácter que toma el ejercicio de la dominación, y también sus efectos, por ello distingue las clases de dominación según sus pretensiones típicas de legitimidad.

Así, señala tres tipos puros de dominación legítima. El fundamento primario de su legitimidad puede ser: a) De carácter racional, que descansa en la creencia en la legalidad de ordenaciones estatuidas y de los derechos de mando de los llamados por esas ordenaciones a ejercer la autoridad (autoridad o dominación legal). b) De carácter tradicional, que descansa en la creencia 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 (autoridad o dominación tradicional). c) De carácter carismático, que descansa en la entrega extracotidiana a la santidad, heroísmo o ejemplaridad de una persona y a las ordenaciones por ella creadas o reveladas (autoridad o dominación carismática).

En la autoridad legal se obedecen las ordenaciones impersonales y objetivas legalmente estatuidas y a las personas por ellas designadas, en méritos de la legalidad formal de sus disposiciones dentro del círculo de su competencia. En la autoridad tradicional se obedece a la persona del señor llamado por la tradición, en el círculo de lo que es consuetudinario. En el caso de la autoridad carismática se obedece al caudillo, calificado por razones de confianza personal en la revelación, dentro del círculo en que la fe en su carisma tiene validez.

Veamos más detenidamente cada una de ellas:

a) La dominación legal descansa en la validez de las siguientes ideas:

— que todo derecho pactado u otorgado puede ser estatuido de modo racional, con la pretensión de ser respetado, por lo menos, por los miembros de la asociación; y también regularmente por aquellas personas que dentro del ámbito del poder de la asociación realicen acciones sociales o entren en relaciones sociales declaradas importantes para la asociación.

—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 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.

—Que el soberano legal típico, en tanto que ordena y manda, obedece por su parte al orden impersonal por el que orienta sus disposiciones.

—Que el que obedece sólo lo hace en cuanto miembro de la asociación y sólo obedece al derecho.

En el caso más racional, no existe apropiación de los cargos por quienes los ejerce. Donde se da un derecho al cargo no sirve generalmente a un fin de apropiación por parte del funcionario, sino de aseguramiento del carácter puramente objetivo, sólo sujeto a normas, de su trabajo en el cargo. El tipo más puro de dominación legal es aquel que se ejerce por medio de un cuadro administrativo burocrático. Sólo el dirigente de la asociación posee su posición de imperio, bien por apropiación, bien por elección, o por designación de su predecesor. Pero sus facultades de mando son también competencias legales.

b) Una dominación es tradicional cuando su legitimidad descansa en la santidad de ordenaciones y poderes de mando heredados de tiempos lejanos, creyéndose en ella en méritos de esa santidad. El señor o los señores están determinados en virtud de reglas tradicionalmente recibidas. El soberano no es un superior, sino un "señor" personal; su cuadro administrativo no está constituido por funcionarios sino por servidores; los dominados no son miembros de la asociación sino "compañeros tradicionales", "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.

Los mandatos del soberano tradicionalmente determinado son legítimos de dos maneras:

—en parte por la fuerza de la tradición que señala inequívocamente el contenido del ordenamiento; y

—en parte por el arbitrio libre del señor, al cual la tradición le demarca el ámbito correspondiente.

De hecho, el ejercicio de la dominación se orienta por lo que, de acuerdo con la costumbre, está permitido al señor y a su cuadro administrativo frente a la obediencia tradicional de los súbditos, de modo que no provoque su resistencia. En este tipo de dominación es imposible la creación deliberada de nuevos principios jurídicos o administrativos. Nuevas creaciones efectivas sólo pueden ser legitimadas por considerarse válidas de antaño y ser reconocidas por la "sabiduría tradicional".

Con la aparición de un cuadro administrativo (y militar) personal del señor, toda dominación tradicional tiene al patrimonialismo y, en el caso extremo de poder de mando, al sultanato.

Weber define a la dominación tradicional como 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. Asimismo, entiende por dominación estamental, aquella forma de dominación patrimonial en la que determinados poderes de mando y sus correspondientes probabilidades económicas están apropiadas por el cuadro administrativo.

En forma general, la dominación tradicional opera mediante un cierto fortalecimiento del sentir tradicional. La legitimidad de los señores depende de la observancia de la tradición.

c) Weber entiende por carisma la cualidad, que pasa por extraordinaria (condicionada mágicamente en su origen, lo mismo si se trata de profetas que de hechiceros, árbitros, jefes de cacería o caudillos militares), de una personalidad, por cuya virtud se la considera en posesión de fuerzas sobrenaturales o sobrehumanas -o por lo menos específicamente extracotidianas y no asequibles a cualquier otro-, o como enviados del Dios, o como ejemplar, y en consecuencia como jefe, caudillo, gufa o líder.

Sobre la validez del carisma reside el reconocimiento que se mantiene por corroboración de las supuestas cualidades carismáticas. Ahora bien, el reconocimiento (en el carisma genuino) no es el fundamento de la legitimidad, sino un deber de los llamados, en méritos de la vocación y la corroboración a reconocer esa cualidad. Este reconocimiento es, psicológicamente, una entrega plenamente personal y llena de fe surgida del entusiasmo o de la indignancia y la esperanza.

El cuadro administrativo es elegido a su vez por cualidades carismáticas. No hay ninguna jerarquía, sino sólo intervenciones del jefe de haber insuficiencia carismática del cuadro administrativo. No existen ni jurisdicción ni competencias, pero tampoco apropiación de los poderes del cargo por privilegio, sino sólo limitación espacial o a determinandos objetos del carisma y la misión.

En el caso de que no sea puramente efímera, sino que tome el carácter de una relación duradera (congregación de creyentes, comunidad de guerreros, asociación de partido, etcéte-

ra), la dominación carismática tiende a variar esencialmente su carácter: se racionaliza (legaliza) o tradicionaliza, o ambas cosas en varios aspectos.

Pueden ocurrir los siguientes tipos de situaciones:

—Nueva búsqueda, según determinadas señales del que, como portador del carisma, esté calificado para ser líder; entonces se forma una tradición (tradicionalización), o sea, retrocede el carácter puramente personal.

—Por revelación, entonces la legitimidad del nuevo portador del carisma es una que deriva de la legitimidad de la técnica (legalización).

—Por designación del sucesor hecha por el portador actual del carisma y su reconocimiento por parte de la comunidad, la legitimidad se convierte entonces en una legitimidad adquirida por designación.

—Por designación del sucesor por parte del cuadro administrativo carismáticamente calificado y con reconocimiento de la comunidad.

—Por la idea de que el carisma es una cualidad de la sangre y por tanto inherente al linaje y en particular a los más próximos parientes: carisma hereditario.

Con la rutinización del carisma o adaptación a lo cotidiano, la asociación de dominación carismática desemboca en las formas de dominación cotidiana: patrimonial (en particular es tamental) o burocrática. En este caso, la rutinización o adaptación a lo cotidiano no se realiza por lo general sin luchas.

En el caso de la racionalización creciente de las relaciones de la asociación, dice Weber, ocurre con facilidad que el reconocimiento sea considerado como fundamento de legitimidad en vez de consecuencia de la legitimidad (legitimidad democrática); que la (eventual) designación por el cuadro administrativo sea considerada como preelección, la realizada por los predecesores como propuesta electoral, y el reconocimiento mismo de la comunidad como elección. El señor legítimo en mé

ritos de su propio carisma se transforma en imperante por la gracia de los dominados. El imperante es ahora jefe libremente elegido. Igualmente, el reconocimiento de los pronunciamientos jurídicos carismáticos por la comunidad evoluciona en el sentido de que la comunidad puede, según su arbitrio, declarar, reconocer y derogar el derecho tanto en general como para el caso concreto, mientras que en la dominación carismática genuina los casos de disputa sobre el derecho justo se decidían a menudo realmente por la comunidad pero bajo la presión psíquica de que sólo existía una decisión justa y obligada. Con ello se acerca el tratamiento del derecho a la concepción legal.

Por otra parte, Nicos Poulantzas ha señalado que para delimitar el campo del concepto del poder habrá que referirse a la distinción entre estructuras y relaciones sociales. Para este autor, el concepto de poder tiene como lugar de constitución el campo de las "prácticas de clase", esto es, de las relaciones sociales.

En este sentido, las relaciones de las clases son relaciones de poder. Los conceptos de clase y de poder son afines, en la medida en que tienen como lugar común de constitución el campo circunscrito de las relaciones sociales. El parentesco radica en la homogeneidad del campo: las relaciones de clase no son la base de las relaciones de poder y viceversa; el concepto de poder indica los efectos de la estructura sobre las relaciones conflictivas de las prácticas de las diversas clases en lucha. Dicho de otra manera, el poder no está situado en los niveles de las estructuras, es un efecto del conjunto de esos niveles y, sin embargo, caracteriza a cada uno de los niveles de la lucha de clases. Cuando se habla, por ejemplo, del poder del Estado, dice Poulantzas, no puede indicarse con eso el modo de articulación y de intervención del Estado en los otros niveles de la estructura, sino el poder de una clase determinada a cuyos intereses corresponde el Estado, sobre otras clases sociales.

Poulantzas considera que en una perspectiva errónea, las relaciones de poder sólo existirían en el nivel de lo político o de lo ideológico (independientemente del económico, de clase en sí), en los niveles en los que se situaría finalmente la lucha de clases, de clases para sí. Señala que lo exacto es que la estructura de las relaciones de producción, lo mismo que la de lo político o de lo ideológico, no puede captarse directamente como relaciones de clase o relaciones de poder. Por otro lado, sin embargo, es igualmente exacto que las relaciones de clase constituyen, en todos los niveles de las prácticas, relaciones de poder.

"Si las relaciones de producción no son un caso especial de relaciones de poder, no es que lo económico al contrario de lo político, no pueda constar de relaciones de poder: es que ningún nivel estructural puede ser teóricamente percibido como relaciones de poder".⁶⁰

Poulantzas designa por poder la capacidad de una clase social para realizar sus intereses objetivos específicos.

Esta definición, dice este autor, se distingue de la de Laswell, para quien el poder es el hecho de participar en la adopción de decisiones. Considera que el vicio fundamental de esta concepción (en el marco de una sociedad caracterizada por un conflicto de clases) es verterse en una concepción voluntarista del proceso de las decisiones, desconociendo la eficacia de las estructuras, y no poder localizar exactamente los centros efectivos de decisión en cuyo interior juega la distribución del poder.

Asimismo, se distingue de la de Max Weber (para quien el poder es la probabilidad de que cierta orden de contenido específico sea obedecida por determinado grupo), cuya definición Poulantzas sitúa en la perspectiva historicista de una sociedad-sujeto, producto de los comportamientos normativos de los sujetos-agentes. "La orden específica está concebida como ejercida en el interior de una asociación autoritaria,

⁶⁰. Poulantzas, Nicos. Op. cit. pp. 120-121.

reduciéndose así el concepto de poder en la problemática webe riana de legitimidad".⁶¹

Y finalmente, se distingue de la de Talcott Parsons (para quien el poder es la capacidad de ejercer ciertas funciones en provecho del sistema social considerado en su conjunto), cuya definición, según Poulantzas, es expresamente solidaria de la concepción funcionalista-integracionista del sistema social.

El concepto de poder de Poulantzas se refiere al tipo de relaciones sociales que se caracterizan por el conflicto, por la lucha de clases, es decir, a un campo en cuyo interior, precisamente por la existencia de las clases, la capacidad de una de ellas para realizar por su práctica sus intereses propios, está en oposición con la capacidad -y los intereses- de otras clases. Esto determina una relación específica de dominio y de subordinación de las prácticas de clase, que se caracteriza precisamente como relación de poder. La relación de poder implica, pues, la posibilidad de demarcación de una línea clara, partiendo de esta oposición entre los lugares de dominio y de subordinación.

"...el concepto de poder no puede aplicarse a las relaciones interindividuales (...) por ejemplo relaciones de amistad, etcétera. Puede emplearse en su caso el concepto de potencia: este concepto ha sido empleado sobre todo en la ciencia política para indicar el elemento de fuerza, empleándose el concepto de poder en el caso de una fuerza legitimada, es decir, ejercida en el marco referencial de un mínimo de consentimiento por parte de aquellos sobre quienes se ejerce el poder."⁶²

Para Poulantzas, el concepto de poder especifica los efectos, como límites, de la estructura en las relaciones de las diversas prácticas de las clases en lucha. En este sentido el poder indica relaciones no directamente determinadas por la estructura y depende de la relación exacta de las fuerzas sociales presentes en la lucha de clases. La capacidad de una

61. Ibid. p. 125.

62. Ibid. p. 127.

clase para realizar sus intereses, cuya condición necesaria es la organización de poder, depende de la capacidad de otras clases para realizar sus intereses. El grado de poder efectivo de una clase depende directamente del grado de poder de otras clases, en el marco de la determinación de las prácticas de clase dentro de los límites señalados por las prácticas de otras clases.

De esta manera, el poder se sitúa en el nivel de las diversas prácticas de clase (no en la estructura), en la medida en que existen intereses de clase concernientes a lo económico, lo político y lo ideológico. Así, las relaciones de poder no están situadas sólo en el nivel político, así como los intereses de clase no están situados sólo en el nivel económico.

Por otra parte, este autor considera que la o las clases dominantes en una formación social son, en último análisis, la o las que ocupan los lugares dominantes del nivel de la lucha de clases y que detentan, en el todo complejo de la formación, el papel predominante, son la o las clases que detentan el poder predominante.

Con respecto a las expresiones que parecen atribuir el poder a instituciones, Poulantzas señala que las diversas instituciones y más particularmente la institución del Estado, no tienen poder propiamente hablando.

"Las instituciones, consideradas desde el punto de vista del poder, no pueden sino ser referidas a las clases sociales que detentan el poder. Ese poder de las clases sociales está organizado, en su ejercicio, en instituciones específicas, en centros de poder, siendo el Estado en ese contexto el centro de ejercicio del poder político, lo cual no quiere decir, sin embargo, que los centros de poder, las diversas instituciones (...) son simples instrumentos, órganos o apéndices del poder de las clases sociales. Dichas instituciones poseen su autonomía y especificidad estructural que, en cuanto tal, no puede ser inmediatamente reductible a un análisis en términos de poder."⁶³

63. Ibid. p. 139.

Poulantzas entiende por institución un sistema de normas o de reglas socialmente sancionado. Por el contrario, el concepto de estructura comprende la matriz organizadora de las instituciones. Considera que por el funcionamiento de lo ideológico, la estructura siempre permanece oculta en -y por el sistema institucional que ella organiza. La estructura está presente, en forma alusiva e invertida, en la institución misma.

"Pero, por otro lado, en el marco de un examen de las diversas instituciones sociales en relación con el poder, éstas deben ser consideradas según su impacto en el campo de la lucha de clases, pues el poder concentrado en una institución es un poder de clase. Dicho de otro modo, la autonomía relativa de las diversas instituciones -centros de poder- en relación con las clases sociales, no se debe a que posean un poder propio diferente del poder de clase, sino a su relación con las estructuras. En este sentido es como las diversas instituciones no constituyen, en cuanto a poder, órganos de poder, instrumentos del ejercicio de un poder de clase que las preexiste y que las crea para los fines de su cumplimiento eficaz, sino centros de poder. En la medida en que puede distinguirse entre varias formas de poder, también puede procederse así a un examen concreto, según las situaciones concretas, de la pluralidad existente de los centros de poder -instituciones en un momento dado- y de sus relaciones: por ejemplo, empresas, Estado, instituciones culturales, etcétera."⁶⁴

La distinción entre el poder formal y el poder real indica, según Poulantzas, que las relaciones de poder de las clases pueden provocar un desplazamiento de la gravedad entre los centros que concentran dicho poder, en el sentido de que las relaciones reales de poder de las clases se reflejan más en un centro que en otro. Este desplazamiento real depende tanto del lugar de un centro de poder en relación con las estructuras de una formación social, como de las relaciones de poder en el campo de la lucha de clases.

Finalmente, Poulantzas define como bloque en el poder a las varias clases o fracciones políticamente dominantes. En-

⁶⁴. Ibid. p. 141.

tre estas clases y fracciones dominantes, una de ellas detenta un papel predominante particular, que puede ser caracterizado como papel hegemónico. La "clase hegemónica" es la que concentra en sí, en el nivel político, la doble función de representar el interés general del pueblo nación y de detentar un dominio específico entre las clases y fracciones dominantes; y esto, en su relación particular con el Estado capitalista.

3. SISTEMA POLITICO

Veamos ahora las nociones de varios autores sobre el término, tantas veces utilizado en las ciencias sociales, de sistema político.

Para llegar a una idea definida de sistema político, Helio Jaguaribe hace un razonamiento preliminar sobre el concepto de estructura. Para él, la estructura es la forma o pauta de relaciones que determina y mantiene la conformación de algo, o el orden de sus partes constituyentes. Esta forma o esquema de relaciones presenta dos características: la tipicidad de la estructura que se puede definir por sus propiedades generales o por la combinación de propiedades generales y rasgos particulares constantes; y la capacidad, que expresa las condiciones intrínsecas de la estructura en lo que respecta a mantener su propia forma o esquema.

Para Jaguaribe, la primera consecuencia importante de la idea de estructura es la noción de sistema. Se encuentra contenida en la primera, ante todo en el sentido de que lo que estructura una estructura se convierte *ipso facto* en un sistema, es decir, "un sistema es un todo estructurado que comprende partes componentes, más aún, la idea de sistema se encuentra involucrada, de modo connotativo, en la de estructura, en el sentido de que una estructura (analíticamente aislada), además de contener en su interior un sistema, es también contenida por un sistema mayor, del cual se encontraba aislada. En definitiva, la idea de estructura supone una concepción ge

neral de la realidad: ésta es un sistema de sistemas, analíticamente reductible a una o varias partes elementales, y que mantiene entre los distintos sistemas, planos de inclusividad analíticamente distinguibles, correspondientes a una escala de creciente intensidad y decreciente extensión."⁶⁵

La segunda consecuencia de la idea de estructura es la de proceso. Según esta idea, las estructuras son la forma o esquema relativamente permanentes que moldean u ordenan cosas que, sean lo que fueren, suceden, es decir, son elaboradas de acuerdo a tal forma o esquema. Estas cosas elaboradas son procesos respecto de sus estructuras. "Estructura y proceso son conceptos dicotómicos de la realidad que manifiestan qué moldea u ordena, en oposición a lo que se moldea u ordena (...) lo que se moldea u ordena es determinado por su respectiva estructura (...) un proceso es una secuencia de sucesos interrelacionados por una relación de causalidad o finalidad (...) el concepto estructura-proceso nos permite entender el del cambio (...) en un sistema, lo estructural en un plano inferior o más estrecho, es procesual en uno más elevado o amplio."⁶⁶

Ahora bien, para tratar de determinar la ubicación de los procesos políticos, Jaguaribe considera necesario examinar primeramente el sistema social, entendido éste como un sistema de interacción humana.

Tal sistema consiste, en esta concepción, en una pluralidad de actores que interactúan para lograr objetivos por ciertos medios en determinadas condiciones. Así, el proceso social presenta cuatro grandes sistemas de funciones analíticamente distintos, que constituyen los planos estructurales de la sociedad: el cultural, el social, el económico y el político. Cada plano es el lugar analítico de un subsistema del conjunto, y cada subsistema es por sí mismo un sistema complejo, con sus propios subsistemas. Cada uno de los planos es-

65. Jaguaribe, Helio. Op. cit. pp. 40-41.

66. Ibid. pp. 40-46.

estructurales es en términos analíticos el lugar de producción y distribución de algunos de los objetos de valor sociales básicos.

El plano cultural es definido como el de la interacción simbólica, y cuyo medio específico intercambiable es la cultura.

El plano social es el de la participación; interacción social; roles y status en la sociedad. Su medio específico intercambiable es el prestigio.

El plano económico es el de producción y asignación de mercancías para sobrevivir y ampliarse (propiedad). Su medio específico intercambiable es el dinero.

Y el plano político es el de la producción y asignación de decisiones coercitivas. La función política consiste en la prescripción autoritaria de conductas para los fines de la defensa exterior y el ordenamiento interno. Los valores producidos en el plano político son conductas prescriptivas u órdenes, que buscan el mantenimiento o cambio autoritarios del orden social existente. Su medio específico intercambiable es el poder.

Ahora bien, la sociedad presenta a su vez dos dimensiones: en sentido horizontal, es un sistema de los cuatro subsistemas mencionados. En el vertical, tiene dos niveles de profundidad: el de situación, que es el lugar analítico, en cada subsistema, de su respectivo régimen y en la sociedad en su conjunto, del régimen social; y el nivel de la acción, que es, en términos analíticos, el lugar en donde se produce en realidad la interacción social. Cada subsistema proporciona a los otros sus objetos de valor y les exige a su vez otros.

Así, el sistema político proporciona órdenes a los otros subsistemas, en la forma de las distintas decisiones de las autoridades o, en periodos de perturbación, en la forma de mandatos en pugna por el mando supremo. A cambio de ello, el sistema político recibe de los otros subsistemas sus respectivos objetos de valor básicos: actores, roles y status (presti

gio) del de participación; creencias y símbolos (cultura) del cultural; mercancías (dinero) del económico.

El sistema político, dice Jaguaribe, se distingue analíticamente de su sociedad correspondiente y de otros subsistemas sociales, pero se lo ve siempre en vinculación sistemática con ellos.

"El sistema político no es la violencia arbitraria, sino la sanción, respaldada por la fuerza, de los valores culturales de la sociedad, que cuentan con el consenso de sus miembros, lo cual otorga legitimidad a las normas y a su ratificación por el sistema político."67

En lo que respecta a las variables pertinentes para el análisis sistémico y para la política comparada, Jaguaribe sugiere un esquema compuesto por ocho macrovariables clasificables en tres grupos: el primero, Variables de Funcionamiento, abarca las que corresponden a las condiciones estructurales que determinan la capacidad funcional del sistema político y, en la medida en que depende de la acción política, de la sociedad en su conjunto. La primera de estas macrovariables se refiere a la medida en que el sistema político funciona en un plano inferior o superior de racionalidad (orientación racional). La segunda se refiere a la diferenciación estructural mayor o menor: del sistema político respecto de otras sociedades; del sistema político en su propia sociedad, respecto de otros sistemas societales; y dentro del sistema político mismo, de sus propios subsistemas. La tercera macrovariable se relaciona con el nivel de capacidad del sistema para: adaptar se él mismo a su sociedad en los respectivos ambientes; para adaptar el ambiente del sistema a sus propias exigencias; y para la autoadaptación a los cambios de adaptación y desarrollo.

El segundo grupo de macrovariables, las Variables de Participación, se relaciona con las correspondientes a la mayor o menor participación de los miembros del sistema en éste, en

67. Ibid. p. 30.

términos de: a) movilización política (socialización, politización, participación, igualdad política, compromiso político); b) integración política; y c) representación política (legitimidad de autoridades, del régimen y del sistema).

El tercer grupo, las Variables de Dirección, es discrecional: a) en lo que se refiere a la superordenación política del sistema, en relación con la medida en que el sistema político superordena a los otros sistemas societales; y b) con referencia a la orientación del sistema, de su régimen y de sus autoridades, hacia una mayor o menor modernización o institucionalización, y por tanto, a un mayor o menor desarrollo político.

Las variables de funcionamiento indican el grado de modernización de un sistema político. Las de participación indican la medida de institucionalización. Y las de dirección indican la tendencia hacia un mayor o menor desarrollo político. El desarrollo político es el proceso acumulativo de modernización e institucionalización políticas.

La expansión de las concepciones estructurales en las ciencias sociales se ha manifestado claramente con la introducción de la categoría de sistemas en la ciencia política.

El primer autor que analizó la política en términos explícitos de sistema, David Easton, en su obra titulada precisamente "El Sistema Político", entiende a éste como las interacciones por medio de las cuales se asignan autoritariamente valores a una sociedad.

Para este autor el sistema político es abierto y autoadaptable y funciona dentro de un ambiente. Este ambiente es doble: a) el intrasocietal, que incluye los sistemas ecológico, biológico, el de la personalidad y el social; y b) el extrasocietal, que abarca la política internacional, los sistemas ecológico y social internacionales.

Entre los rasgos más sobresalientes del sistema político Easton señala dos aspectos: por una parte, es un sistema de procesos de intercambios y transacciones. Los intercambios

son relaciones bilaterales con el medio. Las transacciones son movimientos de una dirección a otra, dentro del sistema político. Por otra parte, está el sometido a perturbaciones y tensiones, que pueden ser disgregadoras de su equilibrio y exigir reacciones compensatorias del sistema, si quiere impedir su propia fragmentación. Las perturbaciones son influencias del ambiente, que pueden ser favorables o forzar el sistema. Las tensiones son efectos internos que resultan de llevar las variables esenciales más allá de su punto crítico.

En la visión de Easton, los componentes del sistema político son: a) Entradas; b) Conversiones de demandas; c) Salidas.

a) Las entradas o ingresos abarcan demandas y apoyos. Las demandas son expectativas formuladas y dirigidas a las autoridades. Cuando los deseos y las expectativas llegan al nivel social de la formulación efectiva, se convierten en demandas. Las demandas son posibles fuentes de tensión para un sistema. Pueden provocar tensiones de volumen cuando son más que las que el sistema puede satisfacer. Las tensiones de contenido pueden ser provocadas por falta de tiempo disponible para satisfacer las demandas. Los apoyos, por otra parte, pueden ser positivos o negativos, de actitud o activos, abiertos o encubiertos. Expresan las reacciones positivas y negativas de la comunidad política hacia ciertos objetos. Estos objetos son las autoridades, el régimen y la propia comunidad política. Las autoridades abarcan las capas superiores e inferiores de quienes adoptan e instrumentan decisiones políticas. El régimen incluye valores, normas y autoridad.

b) El proceso de conversión consiste en las formas en que el sistema político usa sus recursos, incluidos los apoyos, para rechazar, satisfacer o modificar las demandas dirigidas a las autoridades.

c) Las salidas son actos por medio de los cuales las autoridades, gracias al proceso de conversión, tratan de satisfacer las demandas de la comunidad política, incluidas las engendradas por las autoridades mismas. En esencia, las salidas

son de dos tipos: autoritarias y asociadas. Las primeras son decisiones obligatorias de diversas modalidades, desde las leyes generales hasta las decisiones ejecutivas y judiciales respecto de los casos particulares. Las salidas asociadas tienen una función de referencia. Consisten en políticas, racionalizaciones y compromisos por medio de los cuales las autoridades definen sus objetivos y proponen una vía de acción, o tratan de justificarlos o de obtener respaldo para ellos, para el régimen o para sí mismos..

Las salidas, consideradas desde otro punto de vista, representan la reacción de las autoridades a las tensiones del sistema político, creadas por los esfuerzos o fisuras debidos a ciertas demandas, o por perturbaciones del ambiente, de modo que, o bien se restablece la etapa o equilibrio anteriores, o se obtiene un nuevo equilibrio mediante adaptaciones estructurales.

Ahora bien, aunque la concepción fundamental del sistema político de Easton se encuentra plasmada en los escritos de Gabriel Almond, éste rechaza la definición del sistema en cuanto asignación autoritaria de valores, y se acerca más al punto de vista de Max Weber, para considerar que el rasgo distintivo del sistema político es el monopolio, bajo el control de las autoridades, del uso legítimo de la coacción física. Al igual que para Easton, para Almond el sistema político es abierto, autoadaptable y está rodeado de un ambiente intra y extrasocietal.

Almond distingue el contenido del sistema y sus aspectos funcionales. Los componentes del contenido son: a) Las estructuras políticas; b) La cultura política; y c) Los actores políticos.

a) La estructura política es la serie de roles interrelacionados que existen en cualquier sistema político.

b) La cultura política, una de las aportaciones más importantes de este autor, es entendida como las propensiones subyacentes del sistema; abarca un triple conjunto de orientacione

nes: —cognocitivas (que incluyen lo que la gente cree que es el sistema político); —afectivas (que abarcan los sentimientos de los distintos sectores del sistema político respecto de éste y de sus elementos); y —evaluativas (que incluyen los juicios y opiniones sobre los objetos políticos). La manera en que la gente entiende el sistema político y su posición en él engendra tres modos de participación: el parroquial (de aquellos que sólo tienen conciencia de su contexto social inmediato y sólo les preocupa eso); el del súbdito (que abarca a los que tienen conciencia del sistema político como un todo, pero se sienten sometidos a la voluntad y orientación de la autoridad soberana); y el de los participantes (que entienden el conjunto del sistema político y se sienten miembros plenos y activos de él). Almond señala que la cultura política puede variar, según una escala, de un grado bajo hasta uno elevado de integración. Los grados superiores corresponden a una cultura política muy homogénea y continua, tanto en el territorio del sistema político, como en sus distintas capas y sectores. Los inferiores corresponden a las culturas políticas no integradas, territorial y sectorialmente segmentadas y que presentan varias subculturas en pugna a medida que se pasa de una región o sector a otro.

c) Los actores políticos representan, con distintas modalidades de adaptación y conflicto reflejadas en la cultura política, los papeles proporcionados por la estructura política.

Desde el punto de vista funcional (aspectos funcionales del sistema político), Almond considera tres grandes aspectos:

—La capacidad del sistema, que abarca sus elementos estructurales para ejecutar sus principales funciones que son: reguladoras (relativas a la capacidad del sistema para ordenar su propia comunidad política); extractivas (referidas a su capacidad para recaudar impuestos y exigir servicios a la comunidad); distributivas (referentes a su capacidad para trasladar objetos de valor de un sector, grupo o persona a

otros); y de respuesta (referidas a la amplitud con que el sistema puede elaborar sus demandas y formular convenientes salidas simbólicas).

—El proceso de conversión, que para Almond es doble: por una parte están las distintas operaciones mediante las cuales se elaboran las demandas para que resulten atendibles; por otra parte están las modalidades típicas mediante las cuales las demandas atendibles pueden ser atendidas en la práctica por las autoridades.

—Y el mantenimiento y adaptación, que es realizado por la socialización política, mediante la cual se enseñan roles sociales a los miembros de la comunidad; y por el reclutamiento político, a través del cual se cubren los roles.

Según Almond, los aspectos estructural y funcionales antes mencionados pueden proporcionar un parámetro objetivo para comparar distintos sistemas políticos. En este sentido, los sistemas son más o menos desarrollados según que: tengan estructuras y roles más o menos diferenciados y especializados, incluida la cultura política más o menos secularizada; y según que dichas estructuras y roles sean más o menos autónomos o estén más o menos subordinados unos a otros.

Por otra parte, en lo que se refiere a las entradas del sistema político, Almond adopta la misma división doble entre demandas y apoyos expresada por Easton. Sin embargo, debido a su concepción más estructurada de las funciones del sistema, distingue cuatro tipos de demandas: a) de asignación de bienes y servicios, como jornales o educación; b) de reglamentación de conductas, como la de seguridad pública; c) de participación política, como en las votaciones; y d) de comunicación, como la recepción y emisión de informaciones y opiniones.

En lo que respecta a los apoyos, Almond también adopta una cuádruple distinción: a) apoyos materiales, como impuestos; b) de obediencia, como el respeto a las leyes; c) de participación, como en las votaciones; y d) de deferencia, como el

respeto a las autoridades y los símbolos oficiales.

Por otro lado, Almond presentó una nueva formulación del proceso de conversión, en el que se ve, por una parte, las formas típicas en que se hacen atendibles la multitud de demandas, y por la otra, las maneras típicas en que pueden ser atendidas en la práctica por las autoridades. Ello lo explica en el siguiente grupo de funciones de conversión: a) articulación de intereses (función mediante la cual actores y grupos que deseen dar condiciones iniciales de atendibilidad a sus deseos y expectativas, los formulan y dirigen a las autoridades en formas compatibles con ese objetivo). b) Agrupación de intereses (la conversión de varias demandas en una general, atendible por medio de una decisión general; Almond subraya que la conversión lleva a la tensión en sociedades en las cuales todas las demandas son formuladas en términos políticos y presentadas al sistema político, debido a la inoperancia de los otros sistemas intrasociales, como ocurre comúnmente en los países subdesarrollados). c) Elaboración de reglas. d) Aplicación de reglas. e) Adjudicación de reglas (son las tres funciones clásicas del gobierno: legislativa, ejecutiva y judicial); y f) Comunicación (donde se destacan los tipos de comunicación; el grado de autonomía, que se correlaciona con la neutralidad y efectividad de los medios de comunicación; y la influencia decisiva de la comunicación política sobre todos los demás aspectos del sistema político).

Finalmente, en cuanto a las salidas, Almond las clasifica en términos funcionales como: extracciones, reglamentaciones, asignaciones, y salidas simbólicas.

Por su parte, Helio Jaguaribe sostiene que en la definición de sistema político de Easton resalta su intento de definir a éste desde el punto de vista general del sistema social y de particularizar la diferencia política específica por la forma autoritaria con que se cumple su proceso de asignación. En tanto que el regreso, por Almond, al concepto de Weber sobre el monopolio legítimo de los medios de coacción física,

además de pasar por alto la articulación del sistema político en el conjunto de la sociedad, tiene la desventaja de adoptar un caso particular -monopolio del empleo legítimo de la violencia- para definir el género político. Pero el empleo ilegítimo y disputado de la violencia es también un hecho empírico de los sistemas políticos, y no puede ser excluido en alguna definición de éstos.

En el sistema político, para Jaguaribe, lo político es la forma en que funciona, como sistema social, por medio de decisiones autoritarias, del mismo modo que las decisiones afectivas son típicas del sistema de participación.

"Tanto en Easton como en Almond, resulta claro que el sistema político es un sistema analítico, en tanto que la colectividad social es la realidad empírica en que se puede aislar analíticamente el sistema político (...) Ello implica una cosificación del sistema político y conduce a ocultar la interdependencia estructural que continuamente mantienen entre sí los cuatro subsistemas de la sociedad (...) La distinción analíticamente indispensable de cada uno de los cuatro planos de la sociedad exige nuestra concepción concomitante de su interdependencia estructural y del constante flujo de intercambios entre ellos." 68

Veamos ahora lo que nos dice Giuliano Urbani sobre la noción de sistema político.

En su acepción más general, dice Urbani, la expresión sistema político se refiere a cualquier conjunto de instituciones, de grupos y de procesos políticos caracterizados por un cierto grado de interdependencia recíproca.

Este autor considera que el hombre, en cuanto "animal social", está siempre implicado en una multiplicidad de relaciones, por efecto de las cuales él condiciona a sus semejantes y resulta condicionado. Así, en cualquier reagrupamiento social hay por lo tanto al menos dos componentes fundamentales: por un lado cada uno de los individuos, y por el otro, las relaciones que caracterizan la recíproca convivencia de los individuos. De ello se deriva que, para ser observado adecuada-

68. Jaguaribe, Helio; Op. cit. pp. 161-162.

damente, cualquier reagrupamiento social debe ser considerado bajo un doble perfil: como una constelación de miembros y como una más o menos compleja red de relaciones interindividuales, observable en forma unitaria justamente en términos de sistema.

"...en lo que respecta a la vida política podemos observar, por un lado, cada uno de los protagonistas y cada una de las instituciones de un régimen dado. Pero si queremos saber, por otro lado, cómo y por qué tales protagonistas e instituciones se influyen recíprocamente, logrando dar vida a varios tipos de regímenes políticos, debemos tomar al conjunto de las relaciones que vinculan, una con otra, las varias partes del reagrupamiento en cuestión (análisis sistémico)." 69

Urbani afirma que el sustantivo "sistema" no se refiere nunca a la totalidad de los aspectos y de las filiaciones de un fenómeno dado, sino sólo a un cierto número de ellos; y más precisamente a aquellas filiaciones que definen el modo en que las distintas partes se interactúan. Dicho en otros términos, el objeto del análisis sistémico no es la totalidad sino la generalidad de un fenómeno: no tanto el universo de sus componentes, como las relaciones que median entre cada componente y de las cuales descienden las filiaciones generales de un conjunto (por ejemplo, la estabilidad de un régimen o su capacidad decisional). En los análisis sistémicos,

"...cuando se habla de sistema es posible referirse a la vez a dos órdenes de cosas muy distintas entre sí. Por un lado se puede comprender un conjunto de efectivas relaciones intersubjetivas, históricamente presentes en una comunidad determinada y por ello constitutivas de un sistema político específico (sistema observado). Por el otro, se puede comprender alguna cosa muy distinta, o sea, un conjunto de hipótesis interpretativas (sistema observante) capaces de indagar las relaciones caracterizantes de las vinculaciones intersubjetivas propias de cualquier colectividad." 70

Urbani señala que mientras la segunda acepción considera un mero instrumento, un modelo interpretativo y simplificati-

69. Urbani, Giuliano. Diccionario de Política. p. 1522.

70. Ibid. p. 1523.

vo de la realidad política, la primera acepción considera la realidad política misma, apreciada en algunas de sus filiaciones específicas. Por ello, cuando habla de sistema político, se refiere sólo a la segunda de estas dos acepciones. Sostiene que estas dos premisas: generalidad en lugar de totalidad y finalidad analítica antes que inmediatamente empírica, son de fundamental importancia para comprender el correcto ámbito de uso de la noción de sistema.

Por otra parte, entre los requisitos característicos de los abordajes sistémicos, Urbani destaca siete como los más significativos:

Primer requisito. Es necesario partir de una definición de la política en condiciones de tomar y disfrutar plenamente la potencialidad analítica implícita en la acepción de sistema anteriormente recordada. "Para ejemplificar, una definición de política como aquella según la cual es un proceso complejo mediante el cual, en una comunidad humana cualquiera, se forman las decisiones imperativas que la guían".⁷¹

Segundo requisito. Señalar los confines del sistema. A saber: el hábitat que caracteriza una realidad política dada observable como un sistema, debe ser claramente definido en los parámetros que sirven para distinguir el ambiente del sistema. Para este fin se recurre frecuentemente al criterio de 'relevancia política'. En esta perspectiva, el ambiente del sistema político es definido por el conjunto de los fenómenos sociales potencialmente relevantes para la vida del sistema, y su límite es definido como el umbral, sobrepasado el cual un fenómeno social deviene relevante para la política.

Tercer requisito. Las relaciones que median entre un sistema y su ambiente son individualizadas y precisadas, considerando las posibles relaciones en conceptos manejables como las nociones de input, output y feedback. Desde el punto de vista del sistema político, con el término input se pueden

71. Ibid. p. 1523.

sintetizar los desafíos que ponen en función el sistema; con el término output, se pueden sintetizar las respuestas que el sistema da (y sin las cuales él dejaría de subsistir); y con el de feedback se pueden denotar los instrumentos en base a los cuales los gobernantes (pero no sólo ellos) operan en vista del éxito de las propias decisiones.

Cuarto requisito. El sistema se descompone en otras tantas partes capaces de agregar significativamente los más variados y heterogéneos fenómenos políticos en un número relativamente bajo de componentes recíprocamente relacionados. "Un sistema político es por definición un conjunto de procesos y subprocesos, todos analíticamente descomponibles e interactuantes entre sí".⁷²

Quinto requisito. Una vez individualizadas las partes del sistema quedan todavía por definir las relaciones que hacen posible (y favorecen) la recíproca coexistencia. Sin poder precisar las relaciones más o menos constantes que vinculan las distintas partes de un todo, dice Urbani, el recurso mismo de la noción de sistema pierde significado. En el caso del sistema político, gran parte de estas relaciones pueden ser individualizadas a través de los conceptos de función y sintaxis sistémica. Con función, Urbani se refiere a la singular regla de interacción (y de interdependencia) existente entre los distintos procesos políticos. Con sintaxis sistémica se refiere, en cambio, al conjunto de tales reglas, o sea, al modelo resultante de las varias 'funciones' que regulan la interacción de las partes que componen un sistema. "Es a través de este concepto que nace -embrionariamente- el verdadero y propio 'sistema observante', la armazón-hipótesis que produce los instrumentos aptos para la búsqueda de las relaciones políticas empíricas que constituyen los sistemas políticos reales".⁷³

72. Ibid. p. 1525.

73. Ibid. p. 1525.

Sexto requisito. Para estudiar aisladamente las partes (o grupos de partes) de un sistema político, es necesario referirse a la noción de subsistema. A la consideración de un subsistema se aplican las mismas propiedades analíticas de un sistema, excepto una: él no puede ser considerado en una autonomía absoluta respecto del ambiente externo, desde el momento en que su ambiente está dado por el sistema mismo. Esta particularidad define las condiciones con las que es correcto operar la extrapolación subsistema-sistema: considerar los primeros como instrumentos analíticos específicos caracterizados por la propiedad de ser sistemas operantes en el interior de un ambiente que se identifica con un sistema más amplio del cual cada uno de ellos es parte constitutiva.

Séptimo requisito. Para observar la dinámica de un sistema es necesario considerar el modo, la dirección y la intensidad con los que sus rasgos específicos cambian en el tiempo.

Ahora bien, de esta noción de sistema político se distingue la de régimen político.

Por régimen político Lucio Levi 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.

Las instituciones por un lado constituyen la estructura organizativa del poder político, que selecciona a la clase dirigente y asigna a los diversos individuos, comprometidos en la lucha política, su papel. Por otro lado, las instituciones son normas y procedimientos que garantizan la repetición constante de determinados comportamientos y hacen de tal modo posible el desempeño regular y ordenado de la lucha por el poder, del ejercicio del poder y de las actividades sociales vinculadas a este último.

La estructura del régimen, es decir el modo de organización y de selección de la clase dirigente, condiciona el modo de formación de la voluntad política. En consecuencia, para Levi el empleo de ciertas instituciones (es decir, el empleo

de determinados medios para la formación de las decisiones políticas) condiciona los fines que pueden ser perseguidos: la elección de un régimen implica ya en términos generales, la elección de determinados valores. El nexo entre estructura del régimen y valores se entiende en el sentido de que la elección de un régimen implica de por sí límites a la libertad de acción del gobierno y en consecuencia la elección de una política fundamental cuyas expresiones históricas pueden ser (y de hecho son) sensiblemente contrastantes entre sí, si bien orientadas por los mismos principios generales. "Como lo demuestra el ejemplo de Gran Bretaña, la izquierda y la derecha, alternándose regularmente en el poder, imprimen al gobierno cada vez una dirección política diversa compatible no obstante con el mantenimiento del régimen".⁷⁴

Levi considera que el límite fundamental de la clasificación aristotélica y de sus variantes (tipología de los regímenes políticos), todavía hoy difundidas, consiste en basar la distinción entre las diversas formas que la lucha por el poder asume sobre la estructura del régimen y no viceversa.

"En realidad la estructura del régimen no representa un dato último en base al cual sea posible explicar el proceso político. El criterio pertinente que permite individualizar los caracteres esenciales de los regímenes políticos e indicar sus tipos fundamentales está representado por la forma de la lucha política. Las diferencias entre los diversos tipos de regímenes son imputadas, en consecuencia, a los diversos modos de conquistar y mantener el poder, los cuales dependen de las condiciones sociales y políticas de la lucha por el poder. Los cambios en la forma del régimen deriva, por lo tanto, de un cambio producido en las condiciones internas e internacionales de la lucha política."⁷⁵

Por otro lado, según Levi, el criterio del materialismo histórico, en la medida en que explica el nexo de condicionamiento que liga la superestructura política a la estructura social, ofrece el criterio más general de clasificación de los regímenes políticos, cuyos tipos fundamentales correspon-

74. Levi, Lucio. Diccionario de Política. p. 1410.

75. Ibid. p. 1411.

den a las diversas fases de evolución del modo de producir. Pero el estudio de una estructura social, o mejor dicho, del modo de producción que caracteriza a una determinada sociedad, no agota, para este autor, el conjunto de los factores que ejercen una influencia inmediata sobre el funcionamiento real de los regímenes políticos y que concurren en consecuencia a explicar su estructura.

De esta manera, la diferencia entre regímenes cuya base social ha alcanzado el mismo estadio de desarrollo del modo de producir, no puede ser explicada sino recurriendo al diverso papel que el Estado desempeña en el sistema político internacional (criterio de la razón de Estado).

"El estado moderno, que se funda en la participación política de todos los ciudadanos, la sede efectiva del poder es el sistema de los partidos o el partido único, influidos por el despliegue de las fuerzas sociales y con el consenso del pueblo. La conducta de los partidos, como la de los estados, sigue la ley de la búsqueda de la seguridad y la fuerza de su poder. La configuración del régimen político dependerá, por lo tanto, del orden que asuman las relaciones entre los partidos, es decir, del sistema de los partidos (...) Duverger, por ejemplo, enfatizó que, para los fines de la clasificación de los regímenes políticos, el tipo de sistema de los partidos tiene mucha más importancia que la forma jurídico-constitucional con la que a menudo son definidos." 76

Así, Levi llega a la conclusión de que si tomados aisladamente (el criterio del materialismo histórico y el de la razón de Estado) no logran explicar un vasto campo de variabilidad, considerados como complementarios permiten explicar correlaciones de otra manera inexplicables. Por ello, ambos criterios deben ser entendidos como partes de una teoría unitaria del proceso histórico-político.

DEFINICION DE CONCEPTOS QUE SE VAN A UTILIZAR EN EL TRABAJO

Después de expresar algunas de las ideas de diversos autores interesados en las nociones de estructura, sistema, política, poder y sistema político, podemos ahora plantear las concepciones que a nuestro juicio reúnen las características más sobresalientes y que nos van a permitir utilizar un conjunto coherente de conceptos claros y definidos a lo largo de nuestro trabajo.

Vamos a entender por *estructura* un cuerpo articulado compuesto de relaciones dinámicas y significativas entre los diversos elementos de una totalidad y entre éstos y la totalidad en su conjunto; elementos relativamente interdependientes que a su vez se presentan como un haz de relaciones.

Complementaremos esta definición con el aporte que nos hace Jeanne Parain Vial para señalar que la estructura es lo que revela el análisis interno de una totalidad, el estado de las relaciones internas y externas, cualitativas y cuantitativas que especifican el conjunto considerado y la manera en que se integran sus partes para mantener la unidad; "es el conjunto de las relaciones interdependientes que clasifican a los fenómenos y los recortan de una manera nueva para ordenar los en una nueva perspectiva unificante".

Por *relación* entendemos, en coincidencia con Marion Levi, cualquier acción mediante la cual, idealmente o de hecho, interactúan dos o más elementos o unidades de una totalidad.

Ahora bien, por *estructura social*, o estructura de una sociedad, vamos a entender el conjunto organizado de relaciones que los miembros de la sociedad mantienen entre sí y con el todo social, produciendo un estado de equilibrio determinado y en función de la cual tiene lugar la acción social.

Este arreglo muestra las relaciones que se dan entre individuos, grupos o instituciones de acuerdo con su capacidad para asumir determinados roles unos con respecto a otros, así como las determinadas funciones que cumplen estos elementos

de la sociedad según sus fines y necesidades propias y las del todo social. La estructura social no es estática, ya que se pueden dar cambios en ésta o en algunos de sus elementos, por lo que indica no sólo las bases de estabilidad, sino también la dirección y el grado en que puede ocurrir un cambio social.

Veamos cada uno de los conceptos implicados en esta definición: una *función* es la acción mediante la cual una parte (individuo o institución) realiza una aportación a un todo (sociedad). Esta acepción también implica la idea de interdependencia o relación recíproca, pues como Durkheim señala: el individuo depende de la sociedad porque depende de las partes que la componen, al tiempo que ella depende de los individuos debido a las funciones que cumplen.

Las funciones pueden ser positivas o negativas, lo que significa que tales acciones pueden favorecer la adaptación o ajuste de un sistema dado ("funciones" en el punto de vista de Merton), o pueden aminorar esa adaptación o ajuste (lo que Merton llama "disfunciones"). En este punto coincidimos con Merton en el sentido de que en una sociedad (sistema de acción social compuesto por una pluralidad de individuos) pueden darse funciones que son reconocidas y esperadas -manifiestas-; o aquellas que ni se buscan ni se reconocen -latentes-, esto es, acciones que tienen consecuencias implícitas que no son observadas. De esta manera, se pueden encontrar en una sociedad combinaciones tales como: funciones que no son reconocidas, o disfunciones buscadas; funciones que se reconocen o disfunciones que no son buscadas ni reconocidas.

El *rol* se entiende (de acuerdo con la concepción de C.W. Mills) como una unidad de conducta -patrones de conducta mutuamente orientada- que por su recurrencia resalta como regularidad; que está orientada hacia la conducta y expectativas de otros actores; y que cumple funciones requeridas por la sociedad. Estos roles están limitados o determinados por el tipo de instituciones en las que el hombre nace y en las cuales madura como adulto.

Una *institución* se refiere tanto a un grupo social, como a los patrones de conducta consagrados en ella. En este sentido constituye un conjunto organizado de roles, en donde uno o más de los cuales se erige como rol principal con la función de mantener el conjunto total de roles.

Coincidimos con C.W. Mills en que, a pesar de que las instituciones pueden variar en el tamaño, carácter, reclutamiento, composición de sus miembros, formas de control, etcétera, la clasificación simple de éstas se hace de acuerdo con su función objetiva, es decir, con los fines o necesidades socialmente reconocidas a los que las instituciones sirven.

Un *orden institucional* se compondría, en la misma óptica de Mills, por todas las instituciones que, dentro de una estructura social, tienen consecuencias y fines similares.

Por otra parte, concebimos al *sistema* como un conjunto de elementos interconectados por ciertas relaciones características y que se influyen recíprocamente. Al utilizar el término de relaciones en esta definición, el concepto de estructura queda implícito en el de sistema, en el sentido de que un sistema puede incluir una o varias estructuras o un conjunto de ellas en su interior.

Las características de un todo no son explicables a partir de las características de las partes aisladas, sin embargo, si se conocen las partes contenidas en un sistema, y las relaciones que hay entre ellas (su estructura), se puede comprender el comportamiento de tal sistema en su conjunto.

Si bien pueden existir sistemas aislados del medio circundante, nosotros nos centraremos en aquellos sistemas (a los que Bertalanffy denomina "abiertos") que establecen intercambios también con el exterior y cuya interacción entre sus componentes es dinámica tendiendo hacia un estado de mayor organización.

En cuanto al concepto de *sistema social*, nos avocamos a la definición de Talcot Parsons, quien lo considera como una pluralidad de actores individuales (para nosotros también se pue

den incluir a las instituciones) que interactúan entre sí (de desempeñando roles o papeles) en una situación que tiene al menos, un aspecto físico o de medio ambiente; actores motivados por una tendencia a obtener un óptimo de gratificación y cuyas relaciones con sus situaciones (incluyendo a los otros actores) están medidas y definidas por un complejo de símbolos culturalmente estructurados y compartidos para dar lugar a la acción social.

(Parsons distingue tres unidades diferentes de los sistemas sociales: a) el acto; en la medida en que es parte de un proceso de interacción entre un actor y otros actores; b) el status-rol; la participación de un actor en una relación interactiva tiene dos aspectos principales: el posicional, en el que el actor se encuentra localizado en el sistema social en relación con los otros actores -lo que se llama status-, y el procesual, que es lo que el actor hace en su relación con los otros, considerado en el aspecto de su significación funcional para el sistema social -lo que se llama rol-; y c) el actor mismo como unidad social, como autor de un sistema de actividades de rol).

Ahora bien, el término *política* se ha usado frecuentemente como dice Bobbio, para referirse a aquella esfera de la actividad humana relacionada con el poder y con las cosas del Estado. Se ha tomado al poder como un elemento característico del aspecto político de la sociedad, individualizando a la personalidad política como aquella orientada prevalentemente hacia la búsqueda del poder. Esto obedece a que en el estudio de los fenómenos políticos ha predominado el enfoque que se centra en la naturaleza, localización y utilización del poder; no tanto en las instituciones mismas, como en la lucha por ganar o retener el poder, en el ejercicio de éste y en la influencia o resistencia a tal ejercicio. Como señala Weber, la política es la participación en el poder o la influencia sobre la distribución del poder, ya sea entre estados o en el interior de un estado entre los grupos humanos que comprende.

"El que hace política aspira al poder; poder ya sea como medio al servicio de otros fines, o poder por el poder mismo, o sea para gozar del sentimiento de prestigio que confiere".

El concepto de *política* que nos parece uno de los más completos es el definido por Helio Jaguaribe, para quien "lo político" es una de las macrofunciones de la sociedad y que implica: la prescripción imperativa de una conducta (orden), desarrollada por uno o varios formuladores de decisiones (gobernantes), dirigida a varios acatadores de decisiones (gobernados), respaldada por la capacidad física de aplicación (poder como el medio específico), bajo amenaza ejecutable de determinado castigo (sanción), basada en algún principio justificador (validez).

Por *órdenes* Jaguaribe entiende el orden legal en su conjunto y su reglamentación de las condiciones de validez del poder y de los usos de éste por las autoridades (aspecto constitucional); las distintas leyes específicas y su régimen de aplicación (aspecto de legislación común); y las decisiones coercitivas de las autoridades (aspecto administrativo y judicial).

Por *gobernantes*, aquellos que tienen poder, afirman tener autoridad o luchan por tenerla.

Y por *validez*, la cualidad del valor del poder o del gobernante, que consiste, por una parte, en la legalidad (entendida como una conformidad ampliamente reconocida con el orden legal); y por otra, en la legitimidad (como conformidad ampliamente reconocida con el régimen de valores predominante).

Una distinción que nos parece importante es la realizada por Jaguaribe en cuanto a la política "política" (que sería la definición anteriormente expresada de lo político) y lo que denomina política "no política", entendida como transacciones expresas o tácitas entre organismos o actores no políticos o entre éstos y una organización o actor político, que imponen vínculos (formales o informales) de naturaleza contractual. Supone una capacidad obligatoria dependiente y no

autónoma que se da bajo la jurisdicción de las autoridades su perordinadoras de la sociedad. En este sentido, puede haber política "no política" en las iglesias, familias, asociaciones, empresas, etcétera. Así, podemos distinguir entre "lo político" que se refiere a la superestructura jurídico-política del Estado (la organización del poder); y "la política" que hace alusión a las prácticas políticas de clase (en estricto sentido, la lucha por el poder). Finalmente, en cuanto al término de política se refiere, resulta interesante destacar lo que Norberto Bobbio señala como fin mínimo de la política, es to es: el orden público de las relaciones internas (como resultado directo de la organización del poder coactivo) y la defensa de la integridad nacional en las relaciones de un estado con los otros estados. De acuerdo con este autor, fin de la política significa fin de una sociedad para cuya cohesión son necesarias relaciones de poder político, es decir, relaciones de dominio basadas en última instancia en el dominio de la fuerza. Fin de la política significa el fin de esa forma de organización social que se sostiene en el uso exclusivo del poder coactivo.

Entendemos por *poder* la capacidad de imponer la propia voluntad (sea cual fuere su fundamento) para determinar una conducta aún en contra de toda resistencia en una relación social (capacidad social de imposición como lo denomina Jaguari be).

En este punto consideramos de gran utilidad retomar la precisión que hace Weber en cuanto a los términos de dominación y disciplina. La *dominación* es entendida como la probabilidad de encontrar obediencia a un mandato de determinado contenido entre personas dadas; en tanto que *disciplina* encierra la probabilidad de una obediencia habitual (simple y automática) sin resistencia ni crítica. (Weber prioriza el concepto de *dominación* sobre el de *poder* -considerando que todas las cualidades humanas pueden colocar a alguien en la situación de imponer su voluntad- ya que el de *dominación* es más preciso pa-

ra él y significa la probabilidad de que un mandato sea obedecido). Para Weber, la dominación no sólo se basa en fundamentos materiales o en la costumbre de obedecer que tienen los sometidos, sino también en un específico fundamento de legitimidad, lo que lo lleva a distinguir diversas clases de dominación según sus pretensiones o fundamentos de legitimidad (racional o legal, tradicional y carismática).

En torno al concepto de poder, existen algunos elementos que consideramos importante destacar para los fines de este trabajo (además de las que señalamos respecto a Weber), basadas en las aportaciones de Stoppino y de Bobbio, tales como:

Esfera de poder

Esfera de actividades a la cual el poder se refiere, con base en la escala de valores prevaleciente en una sociedad. Esta idea complementa la definición de poder referido sólo a las personas o grupos que lo retienen y a la persona o grupo que están sometidos. (Stoppino).

Poder potencial

Relación entre aptitudes para actuar.

Poder actual

Cuando se pone en acción la capacidad para determinar la conducta de otros; poder efectivamente ejercido que implica la relación entre comportamientos. La reputación del poder constituye un posible recurso de poder efectivo. Los modos de ejercicio del poder son múltiples: desde la persuasión, hasta la manipulación; desde la amenaza de un castigo (poder coercitivo), hasta la promesa de una recompensa. En las relaciones sociales y políticas se recurre frecuentemente al uso de la fuerza o violencia cuando no se llega a ejercer el poder. (Stoppino).

Poder estabilizado

Cuando es alta la probabilidad de determinar el comportamiento. Este poder se traduce frecuentemente en una relación de mando y obediencia. (Stoppino).

Poder institucionalizado

Cuando la relación de poder estabilizado se articula en una pluralidad de papeles claramente definidos y establemente coordinados entre ellos. Un gobierno, una administración pública, un partido político, un ejército, actúan siempre con base en una más o menos compleja institucionalización del poder. (Stoppino).

Basándose en los medios de los cuales el sujeto que ejerce el poder se sirve para condicionar el comportamiento, se pueden distinguir tres grandes clases de poder: económico (utiliza la posesión de ciertos bienes); ideológico (se basa en la influencia de ciertas ideas formuladas de cierta manera, emitidas en ciertas circunstancias por una persona investida de cierta autoridad); y político (se basa en los instrumentos a través de los cuales se ejerce la fuerza física; poder coactivo). (Stoppino).

Poder político es aquel que tiene como medio específico el uso de la fuerza, como el medio más eficaz para condicionar los comportamientos. A este poder le están de alguna manera subordinados todos los demás, ya que implica la posibilidad de intervenir imperativamente en toda esfera de actividad de los miembros de una sociedad, dirigiéndolos a un fin deseado a través del ordenamiento jurídico.

Como afirma Bobbio, el uso de la fuerza es condición necesaria, pero no suficiente, para la existencia del poder político, ya que lo que caracteriza a éste es la exclusividad de ese uso de la fuerza respecto de todos los grupos que actúan en un determinado contexto social. Esta exclusividad es resultado de la monopolización del uso y la posesión de los medios con los que se puede ejercer una coacción física. Sólo las autoridades políticas tienen el derecho predominantemente aceptado de usar la coerción y de ordenar obediencia con base en la misma.

Finalmente, por *sistema político* vamos a entender el conjunto de instituciones y de grupos que regulan la lucha por

el poder y su ejercicio; así como los procesos políticos, caracterizados por un cierto grado de interdependencia recíproca, que se dan para acceder al poder del Estado o para influir sobre él y cuya base de sustentación se encuentra en la estructura social. El empleo de la fuerza física legítima (monopolizada por el Estado) como hilo conductor del sistema político, es lo que le confiere su particular calidad e importancia.^{77.}

El régimen político es la forma de gobierno y de dominación política (junto con la dirección política que utiliza y sostiene a las instituciones; y la administración social), y no un gobierno en particular, ya que su extensión temporal y funcional es más amplia que la de un gobierno, al menos en los países con un cierto desarrollo institucional. El gobierno es el conjunto de funciones en que se concreta el ejercicio del poder político; es un aparato del Estado para el ejercicio del poder. Así, los tipos de sistemas o regímenes políticos se refieren a los diversos modos de conquistar, mantener y ejercer el poder en la vida social, formas que dependen de las condiciones sociales y políticas de la lucha por el poder.

El Estado es considerado como una entidad abstracta y compleja que establece, por el camino de la legitimación, la distribución del poder y que con diversos grados de autonomía expresa las relaciones de dominación, respaldadas por las instituciones, y los proyectos de la sociedad. El poder del Estado deviene de la delegación de autoridad que la sociedad le

^{77.} En esta dirección se encuentra la definición de Max Weber acerca del Estado, para quien éste es una empresa institucional de carácter político y de actividad continuada en la cual el aparato administrativo mantiene con éxito el monopolio de la coacción física legítima (como su medio específico, aunque no único y normal) para el mantenimiento del orden vigente. En este sentido es que la desmonopolización del poder coactivo significaría el fin del Estado como centro de ejercicio del poder político. Por el contrario, en un Estado totalitario, como caso límite, se da una politización integral de las relaciones sociales.

otorga para el cumplimiento de sus funciones principales: el ejercicio de la sanción y la autoridad para regular el comportamiento social.

Por legitimación entendemos 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 lo tanto, todo poder trata de ganarse el consenso para que se le reconozca como legítimo, transformando la obediencia en adhesión. La legitimidad (aquellos actos que la ley sanciona como correctos porque se realizan de acuerdo a la norma jurídica) y la legitimación política son, pues, elementos integrantes de las relaciones de poder que se desarrollan en el ámbito estatal.

El Estado incluye, además de a las instituciones políticas (de coerción, de administración social y de dirección) y a la clase política (individuos en los que la sociedad delega el ejercicio del poder del Estado), al orden social, esto es, la organización de los grupos y clases sociales con fines políticos. Por ello, un sistema político se encuentra incluido en un Estado.

De esta manera, cuando hablamos de la estructura de un sistema político, nos referimos a la forma en que se dan las relaciones entre las distintas instituciones o individuos que regulan la lucha por el poder y su ejercicio en una sociedad, así como a la manera en que éstas se intergran y funcionan para lograr la unidad de tal sistema.

Al observar la vida política de una sociedad resaltan cada uno de los protagonistas y cada una de las instituciones como actores políticos, pero para saber cómo y por qué tales actores se influyen recíprocamente, logrando dar vida a varios tipos de sistemas o regímenes políticos, se debe tomar en cuenta y analizar el conjunto de las relaciones que vinculan a las varias partes del reagrupamiento en cuestión. Por ello, el análisis de tales relaciones constituye nuestro objeto de estudio.

CAPITULO II

ANALISIS HISTORICO DEL SISTEMA POLITICO MEXICANO

CAPITULO II

ANALISIS HISTORICO DEL SISTEMA POLITICO MEXICANO

COMPONENTES FUNDAMENTALES DEL SISTEMA

Los elementos o agentes que conforman al actual sistema político mexicano pueden ser fácilmente identificables desde el punto de vista descriptivo.⁷⁸

En el nivel de lo que comúnmente se denomina estructura política encontramos: a) El sustento constitucional del Estado; b) Los poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial); y c) Los aparatos del Estado⁷⁹ (ejército, gobierno, sector paraestatal y Partido Revolucionario Institucional). La manera particular como se integran y articulan estos elementos en el caso de México, nos aproximan a la comprensión de otro fenómeno singular de la política y del Estado en este país: el presidencialismo.

En el nivel de la lucha política se encuentran: a) Los grupos de presión (sindicatos, organizaciones y cámaras empresariales, el sector popular -oficial e independiente-, el sector obrero -oficial e independiente-); y b) Los partidos políticos (con registro oficial: PAN, PDM, PARM, PPS, PSUM, PST, PRT y PMT, así como también el PRI).

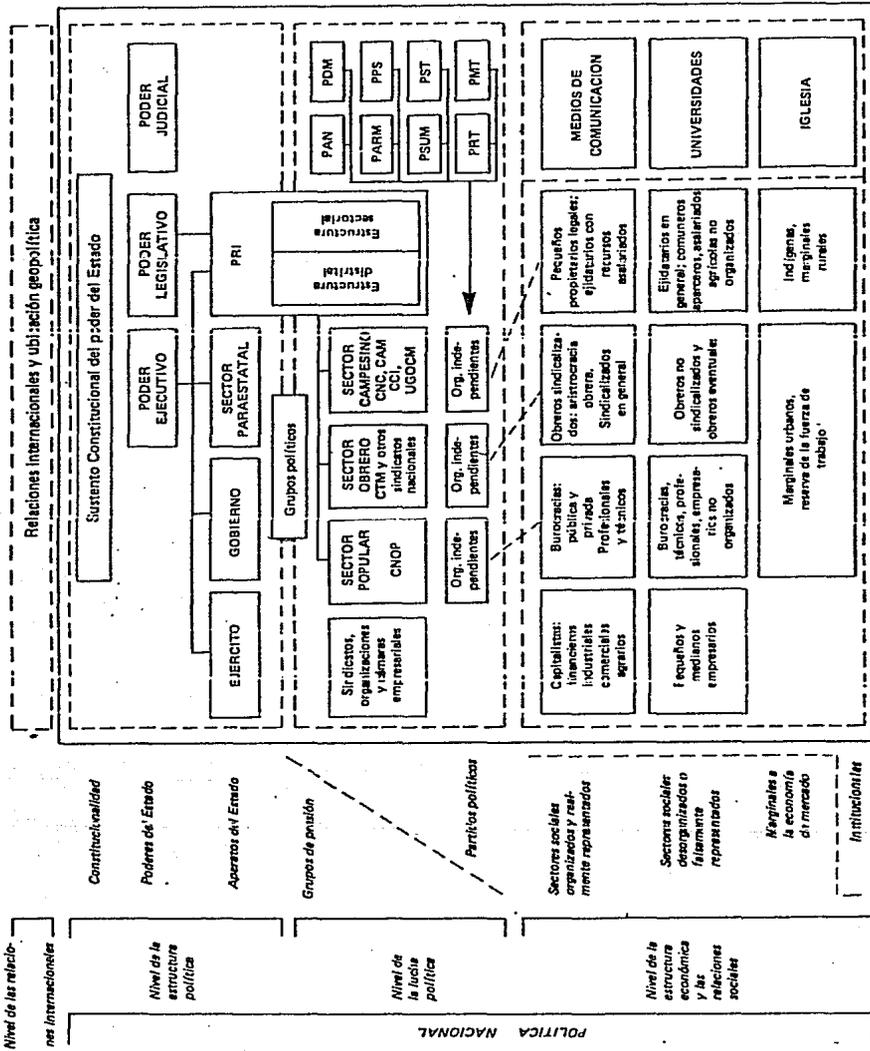
78 Ver cuadro anexo

79 Los aparatos políticos o del Estado se entienden como una instancia mediadora que sirve de contacto y representación entre el poder del Estado y las distintas clases o fracciones que se mueven en el terreno de la sociedad civil. El rompimiento de esta representatividad y vinculación puede producir una crisis de hegemonía, es decir, de dirección.

Una de las funciones importantes de los aparatos políticos o del Estado es el mantenimiento y la reproducción del consenso con respecto al poder del Estado.

En el nivel de la estructura económica y las relaciones sociales podemos encontrar: a) Sectores sociales organizados y realmente representados (capitalistas, burocracias, profesionales y técnicos, obreros sindicalizados, aristocracia obrera y pequeños propietarios legales); b) Los sectores sociales desorganizados o falsamente representados (pequeños y medianos empresarios, burocracia, técnicos y profesionales no organizados, obreros no sindicalizados o eventuales, ejidatarios, comuneros y asalariados agrícolas no organizados); c) Marginales en la economía de mercado (marginales urbanos, reserva de la fuerza de trabajo, marginales rurales e indígenas); y d) Instituciones autónomas (medios de comunicación, universidades e iglesia). Estos sectores o agentes también pueden actuar en la realidad política como grupos de presión.

Finalmente se encuentra el nivel de las relaciones internacionales y la ubicación geopolítica del país.



Fuente: Informe Semestral de Política Mexicana, julio-diciembre de 1980, INEP, México, 1981, p. 19. Actualizado.

A. LAS BASES DEL PODER

Para la correcta observación de las relaciones que existen entre los elementos primordiales del sistema político mexicano (su estructura), consideramos inevitable recurrir a su historia. Para ello, expondremos una segmentación de su proceso de desarrollo, considerando los hitos más importantes y destacando la trayectoria de cada uno de dichos elementos.

1. LA FORMACION DEL ESTADO MEXICANO

Toda formación estatal es la expresión del grado de desarrollo de la sociedad en la que aparece. Esto es, que ninguna forma de Estado ⁸⁰ puede ser comprendida sin tomar en cuenta la organización social en la que se asienta, lo que muestra la intrincada red de relaciones que se da entre ambos.

Debido a que los hombres no pueden vivir juntos sin entrar en relaciones de influencia, todas las sociedades producen sus buscadores de poder; aquellos que luchan por aumentar su propia influencia, apoderándose del control del Estado, pues éste generalmente dispone de una parte considerable de los recursos de la sociedad y tiene en exclusiva el derecho de hacer uso legítimo de la cohesión para defender los intereses

80 El estado se entiende como un conjunto institucional, en tanto que el gobierno constituye una institución de la sociedad que forma parte del Estado. Para Gramsci, el Estado es la amalgama dialéctica de dominación y hegemonía; dictadura y consenso; sociedad política y sociedad civil; nociones interrelacionadas en la realidad se identifican. El Estado es aquella entidad abstracta y compleja que establece, por el camino de la legitimación, la distribución del poder y su ejercicio en una sociedad. De acuerdo con esta definición, son parte consustancial del Estado todas aquellas instituciones consagradas en la Constitución y en sus leyes reglamentarias y que permiten: o el predominio de una clase social sobre otra; el ejercicio del poder del Estado, que es el que la sociedad delega en los gobernantes a través de los mecanismos de representación; o la organización de los grupos y las clases sociales con fines políticos, o sea, con el objeto de influir o determinar las decisiones del Estado.

de la sociedad y del propio Estado, a veces incluso en contra de la sociedad. El poder que se obtiene mediante el control del Estado puede usarse, y se ha usado, para tratar de alcanzar una amplia gama de objetivos, entre ellos, la fama, la seguridad, el respeto y la riqueza.

Ahora bien, debemos centrar nuestro interés en la política de poder, la política de masas, la política de alianzas y la política autoritaria; como diría Pablo González Casanova, "la política que vá más allá de las formas", la de persuasión y mitos, la de coaliciones de grupos y clases y la represiva y oligárquica, pues la historia de la combinación de todas ellas es la historia del Estado mexicano.

Como una primera tesis central, podemos partir de que, "a diferencia de lo acontecido en naciones occidentales hoy desarrolladas, en las que fue el desarrollo de las fuerzas productivas el que condicionó la forma de Estado democrático y representativo, en México (como en otros países con antecedentes coloniales), ha sido el Estado, como institución que ejerce el poder, el impulsor de la modernización de las fuerzas productivas. Para hacer posible ese fenómeno político, ha sido necesario otorgar una gran importancia al aparato gubernamental como promotor del desarrollo económico, de la estabilidad política y de la transformación social".⁸¹

El Estado no crea a las clases sociales, pero sí las organiza e impulsa encuadrándolas en organizaciones con objetivos explícitos, moldeando su acción y la conformación de determinados vínculos con el propio Estado. Así el Estado, como el mexicano, crea las condiciones favorables para la expansión del grupo dominante. La concepción del Estado como organizador de las clases y fracciones dominantes y como organizador-desorganizador de las clases subalternas, es cru-

⁸¹ González Graf, Jaime, et al, Evaluación y Prospectiva del gobierno de José López Portillo, p. 7

cial para poder entender la política seguida por el Estado mexicano.

En el caso de México, puede hablarse de la formación de un Estado sui géneris, en el cual el Estado es un reflejo de la situación social y por lo tanto, de la heterogeneidad cúltural y de formas de producción que coexisten en la nación. Es esta realidad la que sustenta el viejo postulado entre la formalidad del Estado mexicano -que pretende ser el correspondiente a un país democrático-liberal avanzado- y la realidad del Estado -que obedece a fuerzas reales y concretas cuya primera manifestación es la desarticulación social resultado de la heterogeneidad.

El Estado mexicano se caracteriza por una experiencia y una cultura del poder que heredó de una historia de origen colonial y dependiente, cuya nota dominante era la diversidad geográfica y étnica.

"En los primeros años de la Independencia, la política era todavía el campo exclusivo de la clase criolla de México; pero las tendencias divisorias en el interior de esa élite fueron su ruina y medio siglo más tarde el control político había pasado a las manos de la población mestiza de México. El mestizo se lanzó a la lucha por el poder, que había sido provocada por la independencia mexicana, porque tenía muy poco que perder y mucho que ganar".⁸² El mestizo valoraba el poder por encima de todos los otros atributos personales, porque el poder era el instrumento que hacía que la gente le escuchara, cuando la sociedad no le concedía voz y que le obedeciera, en tanto que la ley no le confería ninguna autoridad. "La fascinación patológica que para el mestizo tenía el poder y su anhelo de él, tendría más tarde serias consecuencias adversas sobre todos los intentos realizados para introducir en México formas democráticas de gobierno".⁸³

⁸² Hansen, Roger A., La política del desarrollo mexicano, p. 184

⁸³ Ibid., p. 185

En las décadas siguientes a la Independencia, los mestizos abrazaron la lucha por el poder, porque el poder político y militar les ofrecía la senda más segura y mejor conocida para lograr el progreso económico y social. La guerra de Independencia sumergió a México en un prolongado período de estancamiento económico, lo que limitó aún más las oportunidades de movilidad que ofrecían las empresas económicas. Como antes de la independencia, los empleos públicos y los gajes que los acompañaban, eran buscados y deseados ávidamente para lograr la subsistencia. El uso de los puestos públicos para lograr el enriquecimiento personal había sido en México, por tanto tiempo, una de las normas del comportamiento de la élite, una guía para los aspirantes políticos.

"Como era de esperarse, el principal beneficiario era el ejército y la carrera militar era la más lucrativa de las profesiones (...) cada derrocamiento ofrecía considerables oportunidades para la movilidad".⁸⁴ Por consiguiente, el elemento militar de México destruyó cuando menos una decena de gobiernos centrales, entre la independencia y la victoria de Benito Juárez en la época de la Reforma, ayudado con frecuencia por la burocracia civil que también mantenía el apetito por el botín de los puestos. La Iglesia y el ejército, reconociendo los beneficios mutuos que se derivaban de la solidaridad entre ellos, pronto empezaron a sostener el status legal y la posición social de unos y otros. Unidos sostenían, con éxito, que era necesario controlar con grandes propiedades y elevados ingresos para poder ocupar los puestos políticos, pues así aseguraban la continuidad del dominio de los conservadores.

Con la carga de la herencia colonial, México inició, a mediados del siglo XIX, una etapa en la cual se comenzó a adoptar una forma específica de Estado liberal con la Constitución de 1857 y se fueron conformando las características estructurales del país con un marco jurídico para la sociedad.

84 Ibid, p. 187.

La Constitución de 1857 buscaba facilitar la participación política de todos los mexicanos, así como la responsabilidad democrática del pueblo a través de su intervención activa, aunque indirecta, en el ejercicio del poder, y estableció el gobierno federal. La idealización de este documento terminó por reforzar y abrir el campo de acción a las nuevas clases medias criollas y grupos mestizos emergentes. Estos grupos se presentaban ante el complejo socio-cultural mexicano como la alternativa viable para defender ciertas reglas comunes en el juego de la participación social y cultural.

En los años posteriores a la Constitución de 1857, México presenciaba los constantes enfrentamientos entre liberales y conservadores.

"... los liberales se apoyaban en una minoría de hombres cultos, progresistas y amantes de su patria y en numerosos grupos representativos de la clase económicamente más débil de la sociedad (...) querían que la nación se transformara marchando hacia adelante, querían constituir un México distinto y mejor, un México nuevo, cimentado en principios de justicia y libertad". 85

Al restaurarse la República bajo la Presidencia de Juárez, con el triunfo de los liberales se ratificaba la vocación del país a la democracia, al federalismo y a la independencia. No obstante, con la dictadura porfirista se consolidaría una oligarquía que, con el argumento de impulsar el desarrollo del país, hacía a un lado la representación popular, lo que obstaculizaba las aspiraciones democráticas y de justicia de la nación.

Cuando Díaz ocupó la presidencia en 1876, la filosofía política y económica de la Constitución de 1857 estaban muy alejadas de su mente. Su preocupación primordial parece haber sido construir una maquinaria política que diera a su régimen estabilidad y poder. Para ello, empleó un método de polí

85 Silva Herzog, Jesús, Breve historia de la Revolución Mexicana, T. I, p. 15

tico hábil: primeramente hizo que sus mayores enemigos potenciales se le unieran y dió facilidades a los terratenientes. Incorporó al ejército regular a los cabecillas de las más grandes bandas y a sus tropas les pagó bien, dándoles la libertad para imponer el orden. Díaz logró pacificar a la élite militar de carácter regional y nacional que estaban en surgimiento, convirtiendo la tiranía local en una dictadura general, al cacique en policía, en un representante del gobierno nacional. En un país carente de cohesión social y de instituciones legítimas de autoridad, en donde las lealtades eran de carácter personal y no institucional y en donde parecía extraño el concepto de legitimación política, el único modo de vincular con el gobierno central a la élite del poder político-militar local, era satisfacer sus demandas de progreso económico y de status.

Por otro lado, aflojó la presión clerical para eliminar los motivos que impulsaban a la Iglesia a fomentar la rebelión. La división entre Iglesia y Estado se mantuvo a base de manipulaciones y transacciones iniciadas y conducidas por una u otra parte, con un creciente balance favorable para la autoafirmación del poder político. Sólo en las pequeñas comunidades se mantuvo el liderazgo clerical como prototipo importante de cultura y orientación social o incluso política. El presidente Díaz buscó y encontró en el clero un aliado a su política; fue complaciente, pero reservado con él, transigió a cambio de su colaboración para conservar la paz.

El porfiriato constituyó un período de reconstrucción, reafirmación y vislumbre de nuevos horizontes. Este poder se reconstruyó a través de la férrea solidificación dictatorial de un liderazgo que optó por la unificación como meta unívoca y la represión de los líderes disidentes como método rutinario. Pero el porfiriato enriqueció también el repertorio de las capacidades de conciliación política, tanto a través de importantes concesiones de poder local y regional, como

de la integración a la creciente burocracia de grupos de clases medias, observados como opositores en potencia.

La ampliación de las oportunidades administrativas para la clase media ilustrada (con el ofrecimiento de empleos en el gobierno, y de comisiones diplomáticas), promovió aspiraciones en los sectores sociales intermedios, que la cerrada oligarquía de la época no parecía estar dispuesta a satisfacer. De nuevo, los mestizos y criollos subalternos valoraron los puestos gubernamentales hasta el punto de idealizar a la figura del Presidente y a los hombres cercanos a él; de nuevo, sus aspiraciones expansivas comenzaron a chocar con los cerrados canales establecidos por una élite que había querido satisfacer a hombres "más instrumentalizados intelectualmente". La "inteligencia" se integró al Estado como administradora política y publicista, reconstruyó los mitos del poder y les enseñó a las clases dirigentes el arte de gobernar a un país real y de violar la Constitución y las leyes venerando sus formas y representando sus instituciones.

Por su parte, el Presidente Díaz no sintió la necesidad de comprar la adhesión de un importante sector de la estructura social mexicana: el campesinado. El peón se constituyó en una amenaza para cualquier régimen siempre que alguna otra fuerza de poder lo movilizó y utilizó (los intelectuales, los generales, la iglesia), pero rara vez evidenció gran habilidad para organizarse por su propia cuenta y reparar por sí mismo las injusticias a las que había estado sujeto. Por tanto, dado que en ese momento estas fuerzas se hallaban coptadas por el régimen (con lo que la amenaza de la rebelión disminuía), desde el punto de vista de Díaz había muy pocos peligros y muchas ventajas en la continuación del proceso que, sin querer, inició Juárez: separar al campesino de sus tierras.

Sólo preocupado por conservar el poder (lo que fue la

fuerza y la debilidad de su sistema), Díaz seguía dos preceptos relativamente sencillos para lograr una política de estabilidad: ignorar a individuos o grupos que carecían de la capacidad para ejercer una efectiva acción política; y comprar a todos aquellos individuos y grupos políticamente activos que podían ser comprados y liquidar a los que no podían comprarse.

La maquinaria política de Díaz se fortalecería ayudando al terrateniente a extender sus posesiones de tierras y satisfaciendo las necesidades de las haciendas que estaban escasas de brazos. Las leyes agrarias del régimen establecían un método por el cual una tierra cuyo título estuviera confuso en alguna forma, volvería al Estado para su redistribución.

"Más que cualquier otra cosa, el sistema de propiedad de tierras del programa porfiriano convirtió a los campesinos en revolucionarios cuando, más tarde, vieron su oportunidad". 86

Así Díaz logró la estabilidad política volviendo a un sistema de privilegios y preferencias para los hombres de poder, pues al cohecharlos les reducía simultáneamente su capacidad para sublevarse. Los esfuerzos de los grupos superiores elevaban a la sociedad mexicana en su conjunto, incluyendo a los indios (considerados inferiores) junto con todos los demás sectores. Las políticas económicas del porfirismo eran benéficas para los anteriores criollos moderados y los nuevos inmigrantes europeos, que nunca consideraron seriamente unirse a la oposición. De ese grupo saldrían posteriormente los nuevos empresarios de México que recibían profusos incentivos por parte del Estado, destinados a promover el surgimiento de un sector industrial.

Sin embargo, las oportunidades económicas en las ciudades

no contribufan necesariamente a la estabilidad del régimen. Estaba empezando a aparecer en México una clase media rural y provinciana que estaba limitada por una estructura social y económica asfixiante, que no podía aspirar con facilidad a posiciones superiores en la estructura social. Era una clase media con un resentimiento lacerante.

Díaz fue el primero en establecer en México un poder hegemónico de tipo oligárquico. El nuevo Estado implantó esa hegemonía a través de la integración económica (alianza entre terratenientes y capital extranjero) y de un desarrollo asociado y dependiente, proceso que se combinó con formas particularmente represivas y con una lucha ideológica que revistió las más variadas formas de opresión intelectual. La cultura de gobierno se enriqueció con los actos de poder. El fortalecimiento de la figura presidencial, la profesionalización del ejército y el control del país con un sistema de jefes políticos mayores y menores fue un punto de fuerza y consenso, pues hizo que la fuerza de ellos se convirtiera en la fuerza de Díaz. Así se fue institucionalizando el caciquismo, al igual que la ficción del parlamento y de las elecciones.

El gobierno porfirista fue el primero en convertir los actos electorales en actos administrativos y en utilizar sistemáticamente a la burocracia civil para la organización y administración de las elecciones con la alianza y colaboración de los jefes políticos. Díaz no sólo dificultó la movilidad política de las clases medias rurales y provincianas, sino que clausuró cualquier sistema de partidos que representara alternativas de gobierno. Así, la lucha política, al igual que la dictadura, era personal.

El prototipo de líder autoritario, heredero de las figuras latentes del rey y del virrey, recuperó su plena vigencia con el dictador, entronizado bajo el disfraz presidencial. Los prototipos secundarios, derivados y dependientes

de éste, fueron el gobernador, el cacique local, político y económico, etc. La presencia de metas formales de índole constitucional era, ya en el porfiriato, un aliciente para la crítica al sistema, por parte de quienes añhelaban una mayor participación política y económica dentro de él.

Durante el porfiriato se encuentra una coincidencia de dos hechos que condicionarían el desarrollo posterior de México: 1) Se empiezan a sentar las bases para la concentración y centralización del poder presidencial como eje de la estructura política, fortaleciéndose el poder nacional mediante su transformación en poder personal y la sumisión, de grado o por la fuerza, de los elementos opuestos a ese régimen; y 2) Se da una concepción particular del desarrollo convertida en política económica (basada en el gobierno, el sector privado extranjero y el sector privado nacional) en donde se busca la colaboración entre extranjeros y nacionales en la lógica de que su inversión era la ayuda más eficaz para el engrandecimiento del país.

El período de la dictadura porfirista representó un momento histórico de reconstrucción unitaria que sirvió para confrontar con límites prácticos a muchos grupos y que en esta medida provocó la acumulación de tensiones sociales. El porfiriato sentó las bases que permitieron delimitar los obstáculos para alcanzar la unificación, impedimentos que fueron localizados en las profundas desigualdades sociales y en las cerradas estructuras del poder.

Cuando en 1910 Díaz se vió obligado a abrir el juego de partidos, vino la crisis. Organizada en forma de club y después de partido, la corriente liberal que tomaba forma en esos momentos, generó contradicciones que repercutirían más tarde en la propia clase gobernante (era la lucha de las clases medias contra la oligarquía). De esta corriente surgió Francisco I. Madero, que representaba una mezcla de idealismo y realismo político. A partir de ella, se sentarían las

bases del nuevo ensayo de recuperación de los más antiguos anhelos de dominación centralista.

Madero era el autor del controvertido libro "La sucesión presidencial en 1910", en el que se había mostrado defensor apasionado de la democracia. Siempre en tono moderado y respetuoso para la persona del general Díaz, Madero criticaba al régimen porfirista, pero sobre todo desde el punto de vista político, pues los temas sociales y económicos apenas asomaban en unas cuantas páginas de esa obra. Esto, no obstante que en el marco global de esos momentos destacaba la reducida lealtad de los terratenientes, la actitud incierta de los extranjeros, el anhelo de libertad de la creciente clase media y el ardiente malestar de los peones ante la injusticia y opresión que por más de treinta años habían sufrido.

Para Madero, la libertad política era la panacea para todos los males de la nación. Al decir que los trabajadores no querían pan sino libertad, parecía no entender los problemas fundamentales de México; al ignorar muchas causas de los males nacionales, Madero equivocaba el diagnóstico.

"En esos meses, Madero hablaba únicamente de la lucha democrática y de la victoria que se obtendría en los comicios. Muy lejos de su ánimo se hallaba (...) la idea de provocar un movimiento armado; pero de todos modos, los ataques del antirreeleccionismo irritaban al gobierno y las represalias que tomaba encendían la pasión de los maderistas. Así se fueron preparando los sucesos que habrían de turbar la paz porfiriana". 87

Al parecer, Zapata y sus hombres se lanzarían pronto a la revolución no porque los hubieran "electrizado" las palabras mágicas de sufragio efectivo y no reelección de Madero, sino porque creyeron en las promesas agraristas del Plan de San Luis;⁸⁸ porque habían sido despojados de sus tierras por los hacendados y las autoridades, y pensaron que había llegado

87 Silva Herzog, Jesús; *Op Cit*, p. 144

88 El artículo 3° (en su párrafo 3°) de dicho Plan decía: "Abusando de la ley de los terrenos baldíos, numerosos pequeños propietarios, en

la hora de la justicia. Algo semejante ocurrió con otros grupos que se levantaron en armas en varias regiones del país. Ello mostraba que las necesidades insatisfechas, tanto sociales como económicas, que se percibían claramente en numerosos sectores de la población, presionaban más enérgicamente a las masas que las aspiraciones políticas.

Después de ser electo Presidente (en 1911) por un sufragio popular efectivo, aunque sin opositor real al frente, Madero intentó un proyecto de perfeccionamiento de la democracia política que se vería abortado poco después, ya que parlamento, prensa, partidos y equilibrio de poderes, debilitaban y desequilibraban al gobierno central, mientras que éste se enfrentaba a las demandas sociales de los obreros y a las de tierra de los campesinos.

"Lo más grave de todo era que Madero, ya en la Presidencia, continuaba pensando que los problemas fundamentales del país eran políticos y que éstos habían sido resueltos; continuaba creyendo en la magia de las palabras "sufragio efectivo y no reelección"; pero el sufragio efectivo, la no reelección y la libertad meramente política de nada le servían al proletariado de las ciudades y de los campos, para quienes parecía que se habían hecho todos los males de la tierra y ninguno de sus bienes". 89

El nuevo gobierno enfrentó entonces las fuerzas en rebelión: anarquistas, zapatistas, y aquellos que se levantaban

su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos por acuerdos de la Secretaría de Fomento; o por fallos de los tribunales de la República. Siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de los que se les despojó de un modo tan arbitrario, se declaran sujetas a revisión tales disposiciones y fallos y se le exigirá a quienes las adquirieron de un modo tan inmoral o a sus herederos, que los restituyan a sus antiguos propietarios a quienes pagarán también una indemnización por los perjuicios sufridos. Sólo en caso de que esos terrenos hayan pasado a tercera persona antes de la promulgación de este Plan, los antiguos propietarios recibirán indemnización de aquellos en cuyo beneficio se verificó el despojo."

con la bandera de la revolución. La popularidad de Madero ya en la Presidencia había descendido en toda la República, pues continuaba sin preocuparse seriamente de las cuestiones sociales y económicas que eran las causas principales que originaban la inconformidad y la agitación. Congruente con sus ideas liberales y democráticas, Madero se sintió satisfecho cuando el Congreso de la Unión elevó a precepto constitucional su bandera de la no reelección.

"Madero había perdido prestigio y su popularidad en enero de 1913 sufría dramático descenso. En primer lugar no había podido reestablecer la paz en la nación; en segundo, no le fue posible durante los quince meses de su gobierno conocer a fondo y atacar con decisión los problemas fundamentales del país; en tercero, no había demostrado capacidad de estadista; y en cuarto, no eran pocos los que dudaban de su sinceridad y apego a la doctrina del sufragio efectivo, desde la imposición de Pino Suárez y de algunos gobernadores de los Estados". 90

Así, la revolución maderista no había logrado destruir las bases de poder del antiguo régimen, al incorporar en el seno del gobierno a algunos de sus más conspicuos representantes; y al no responder de una manera inmediata a la aspiración de justicia de obreros y campesinos que demandaban de rechos y tierra. Si bien Madero incrementó la formalidad jurídica de la democracia en México, no alcanzó a dar los pasos de democratización social que los trabajadores del campo y la ciudad demandaban. El asesinato de Madero daría lugar al reinicio de la lucha armada en pos de reivindicaciones sociales, en especial la tierra.

2. EL MOVIMIENTO REVOLUCIONARIO.

Con la Revolución las masas campesinas y los contingentes obreros, así como los sectores urbanos, tomaron parte en el

90 Ibid, p. 349.

escenario histórico del país con su propia fuerza y sus más genuinas demandas. Pero la política del poder había entrado en crisis. Los anarquistas pretendían hacer una revolución social sin una revolución política. Los liberales, una revolución política sin una revolución social. Todos ellos, y los campesinos en armas demandantes de tierras, estuvieron lejos de plantearse el problema del poder. La fracción de revolucionarios triunfantes, en cambio, sobre todo Carranza y sus sucesores sonorenses, volvieron a darle prioridad a la lógica del poder en la conducta militar, ideológica y política. A partir de entonces, los revolucionarios no sólo se plantearon la destrucción de las bases del poder porfiriano, sino la instauración de un nuevo poder, y con ello, la concentración de éste en una estructura de caudillos.

El liderazgo del movimiento revolucionario fue hegemonizado por la clase media provinciana, especialmente la norteña. Sus dirigentes podían encender la mecha del movimiento armado y encabezar la revolución hasta culminar en un proceso que la institucionalizara, por paradójico que parezca. Estos dirigentes (Carranza, Obregón y Calles) tenían un nivel de ilustración que rebasaba las concepciones localistas de los líderes netamente campesinos como Villa y Zapata.

Pero entre los revolucionarios no existió nunca una claridad plena sobre los objetivos y las consecuencias de su proyecto, que sólo fue esbozado en su generalidad. Incluso, fueron frecuentes las diferencias ideológicas, que llegaban hasta la contradicción y que resultaron motivo de lucha armada y en un largo proceso de eliminación física de los eventuales adversarios, hasta que se impuso la corriente liberal constitucionalista, no sin antes incorporar muchos de los postulados de las facciones revolucionarias contrarias, con miras a la negociación y conciliación.

La mayor visión política de los liberales norteños neutra

lizó al movimiento campesinista y encuadró sus demandas más sentidas dentro de sus concepciones.⁹¹

El diseño insurreccional de los sonorenses preparó el ascenso no sólo de un modo de concebir al gobierno como agente y administrador directo de la economía, sino también el relevo de la vieja oligarquía local en favor de los intereses de los jefes revolucionarios que la habían abolido.

"Mirando las enormes ventajas prácticas de este modelo institucional de rebelión que puso a caminar un ejército entero cuando en el resto del país había sólo gobernadores prófugos y bandas errantes, uno puede decir que si Carranza tuvo 'el sentido del Estado', los revolucionarios sonorenses tuvieron en la continuidad burocrática y política de un gobierno legítimo al que la violencia no destruyó, una prueba fehaciente de 'la utilidad del Estado'".⁹²

La historia de los líderes sonorenses nos muestra un conjunto de hombres atados a una supervivencia cuya esencia no era la desesperación material, el hambre o el desempleo, sino la restricción, por los privilegios acumulados de las oligarquías locales; la falta de acceso a las decisiones, a los puestos políticos y a los grandes negocios. En el contexto de la rebelión sonorense, estos líderes eran pequeños agricultores libres, administradores medianos, comerciantes y rancheros modestos, que alcanzaron la supremacía política y militar. La mayoría de los dirigentes militares pudo ponerse al mando de los ejércitos sin compartir social ni ideológicamente las demandas de sus soldados campesinos, indígenas o proletarios. "Eran hombres que antes de la Revolución vivían sin miseria, pero sin brillo, hombres que carecían de todo horizonte ideológico que les permitiera rebasar sus condicionamientos sociales y que tenían ante sí, como único modelo

91 La inclusión de las reivindicaciones campesinas -restitución de la tierra- en el texto constitucional junto a las suyas -pequeña propiedad-, es una muestra ilustrativa de la manera como los liberales notables mantuvieron bajo su férula las demandas campesinas.

92 Aguilar Camín, H., Saldos de la Revolución, p. 45

deseable de realización personal, el que fluía del poder y la riqueza de la oligarquía porfiriana que envidiaban".⁹³

En 1914 los ejércitos revolucionarios se escindieron para dar paso a la guerra civil que puso de un lado los proyectos campesinos y populares de Villa y Zapata, y del otro, los de signos de la restauración constitucional. La construcción del Estado y el jacobinismo republicano que compartieron los sonorenses y Carranza. Como lo explica Aguilar Camín, en el horizonte de la construcción del nuevo Estado, se escindieron en 1917 los proyectos latentes de la alianza constitucionalista victoriosa: el pulso restaurador y eminentemente político de Carranza y la orientación emergente y antioligárquica de los pequeños rancheros y agricultores del noroeste, dispuestos a barrer con la clase dominante porfiriana para abrirse camino ellos mismos, e incluir en el orden del Estado las alianzas obreras y agrarias que echarían la raíz de un equilibrio pacificador, socialmente propicio para la reconstrucción y la modernización del país.

Puede afirmarse que durante todo el período de la lucha armada (desde la rebelión maderista, hasta la lucha de facciones), la militarización del liderazgo social, desde la informalidad del cacicazgo hasta la Presidencia de la República, fue un hecho contundente y progresivo en el conjunto nacional. El ejército revolucionario que destruyó al régimen porfirista, se convirtió en la fuerza política más importante de México y lo sería durante muchos años después. Los caciques regionales se convirtieron en generales, cuyo poder local no pudo ser debilitado por los primeros pretendientes revolucionarios. Así, los estados se transformaron en feudos autónomos gobernados por los comandantes militares locales. Esto se debió a que México carecía aún de instituciones políticas con alguna fuerza o cuyas pretensiones de legitimidad

93 Ibid, p. 84

fueran ampliamente reconocidas. El sistema porfirista se había conservado como un sistema personal, sin instituciones y sin medios para resolver el problema de la sucesión. Con la partida del dictador, hubo que empezar desde el principio, como ocurriera en 1821, hacia la búsqueda de la estabilidad política.

La Revolución mexicana vino a romper las resistencias que, tanto la estructura productiva, como la forma del Estado porfiriano y su política, ponían para el advenimiento de la sociedad industrial moderna. La transformación política fundamental, resultado de la Revolución, se observó en la sustitución, en el poder del Estado, de una oligarquía cuya base era la propiedad de la tierra (acompañada por el capital extranjero ubicado en la minería, las comunicaciones y la industria de transformación), por una clase media ascendente que asumió la función de modernizar al país. La transformación fundamental en el nivel de la estructura económica, sería la sustitución de la producción agropecuaria para el mercado internacional como eje de desarrollo, por un intento de industrialización para la satisfacción de las necesidades básicas de la nación, acompañado por una incorporación más funcional en el terreno de la economía internacional.

3. LA CONSTITUCION DE 1917; SUSTENTO DEL PODER DEL NUEVO ESTADO.

A diferencia de otros Estados, en donde el pueblo se ha dado una constitución en el marco y sobre la existencia de un Estado ya constituido, en el caso de México, el nacimiento del Estado coincide con un ejercicio inicial del poder constituyente. En este sentido, la Constitución es constituyente, porque a la vez que establece las coincidencias mínimas en las que el pueblo se reconoce como unidad política, sienta las premisas del diálogo político posterior a su promulgación.

En el año de 1916, vencida la fracción villista y reclusa la zapatista en su región de origen, había llegado el tiempo de restablecer el orden constitucional en México. El "Primer Jefe", Venustiano Carranza, optó por reunir un Congreso Constituyente encargado de reformar la Constitución de 1857 o de expedir una nueva, en términos jurídicos "constituir la Revolución".

Carranza oscilaría entre el intento de imponer una autoridad parecida a la del régimen derrocado; un proyecto de nación independiente y soberana, con su política de alianzas internacionales, de autonomía económica y militar y de democracia liberal; o un poder arbitral que regulara los cambios sociales sin comprometerse demasiado con los caudillos campesinos y líderes obreros a fin de mantener una clase empresarial necesaria, y, por encima de todos, el poder supremo del gobierno de la República. El "Primer Jefe" confirmaba la necesidad de conservar el orden en coincidencia con la legalidad y la organización de un gobierno fuerte. La conservación del orden se haría realidad prestigiando al Ejecutivo por medio de la elección directa del Presidente y fortaleciéndolo con atribuciones sólo indirectamente fiscalizadas por el Legislativo. El apego a la ley se haría legalizando las funciones del Ejecutivo y respetando la libertad, la igualdad y la seguridad de los derechos sociales. Estos contenidos formaban parte del proyecto de reformas constitucionales de Carranza.

Pero la Constitución de 1917 iba a ser el instrumento de una política social inédita. Los constitucionalistas pretendían conjurar la revolución social manipulado a las clases populares mediante la satisfacción limitada de sus demandas y transformando la función del ejército en salvaguarda de las instituciones revolucionarias. Carranza se erige como el primer jefe del movimiento y explora las alianzas y las coaliciones. Cuando falla la alianza popular, encabezada por lí

deres campesinos como Villa y Zapata, destaca la alianza jerárquica, la del Primer Jefe. Se aborda el problema de la hegemonía como coalición, fuerza y persuasión, y en ésta última, los carrancistas inician toda una nueva veta de la cultura del poder a través de la negociación social o individual con campesinos y obreros, con líderes y masas seleccionados en función de su fuerza, representación y disposición de avènement.

"... con mayor o menor capacidad de negociación, (los carrancistas) descubren que es necesario conceder lo que otros piden para arrebatar a las masas de sus líderes. Van haciendo suyos los grios y consignas de los grupos rebeldes: el sufragio efectivo y la no reelección de Madero, el de tierra y libertad de Zapata. A esas demandas añaden algunas más de gran popularidad; las nacionalistas (...), las constitucionalistas (...), las de derechos sociales (...). Esbozan un programa y promulgan la Constitución más avanzada de entonces, la de 1917. Dominan o cercan a todos los grupos rebeldes, en el campo militar, en el de las coaliciones y en el ideológico".⁹⁴

En su forma final, la Constitución de 1917 siguió de cerca los preceptos de la de 1857 y, sin embargo, se apartó notablemente de ese documento. Como su antepasada liberal, establecía un sistema federal, separación de poderes, no reelección y una legislatura bicameral con garantía para los derechos civiles y políticos. También establecía, como la anterior, severas restricciones a la Iglesia y al clero, exigía ciertos actos de la ciudadanía, establecía un guardafian legislativo en la forma de una comisión permanente y prohibía los monopolios. Pero a diferencia de la carta anterior, aceptaba como supuesto fundamental el papel del Estado en los asuntos económicos y sociales. El gobierno, como agente de la sociedad misma, era concebido como algo más que un árbitro entre los elementos antagónicos de la sociedad, algo más que un instrumento para impedir la explotación de un grupo por otro.

⁹⁴ González Casanova, Pablo, "El Partido del Estado", en Nexos, No. 16, abril de 1979, p. 8.

Y a diferencia de su antecesora, también la Constitución de 1917 estaba inbuída de un sentido de beligerante nacionalismo.

El proyecto original de Carranza era una reforma de la Constitución liberal de 1857 en una serie de aspectos relativos a la organización política del país (no reelección del Presidente, ni de los gobernadores; sufragio directo para todos los puestos públicos otorgados por elección; supresión de la vicepresidencia, etc.), pero no incluía ninguna de las conquistas y demandas sociales prometidas en el curso de la Revolución. La concepción ideológica del carrancismo, se hallaba muy alejada de los anhelos agrarios de Villa y Zapata. Carranza se había comprometido, según él mismo dijo, a presentar un proyecto en el cual se conservaría intacto el espíritu liberal y la forma de gobierno de la Constitución de 1857, y que las reformas sólo se reducirían a quitarle lo que la hacía inaplicable, a suplir sus deficiencias, a disipar la oscuridad de algunos de sus preceptos. Si bien su proyecto incluía algunos puntos con implicaciones sociales y económicas (educación laica, libertad religiosa, prohibición a los extranjeros para que poseyeran bienes raíces), éste no implicaba aspectos sobre el subsuelo, la nacionalidad de los sacerdotes, la propiedad de los bienes usados por organizaciones, la cuestión agraria, los derechos del trabajo y la organización obrera. Así, los cambios que proponía originalmente no podían calificarse como fundamentales.

Desde la apertura del Congreso Constituyente, se produjo una clara división entre la corriente conservadora, que apoyaba el proyecto de Carranza, y la radical o jacobina, que quería introducir profundas reformas políticas y sociales en la estructura jurídica del país.

En una serie de artículos fundamentales, como el 3° sobre la educación; el 27 sobre la tierra y la propiedad del subsuelo; el 123 sobre los derechos de los trabajadores; y el

130 sobre la secularización de los bienes de la Iglesia; impuso su criterio el ala jacobina. Ello se debía a que esta tendencia representaba, en las filas de la fracción revolucionaria triunfadora, el carácter nacionalista, popular y antimeritista de la Revolución; la fuerza difusa de la guerra campesina; y sobre todo, la profunda e irreversible transformación impuesta a la estructura del país. El ala jacobina contaba con el apoyo indirecto de Obregón, quien comprendía que para consolidar los triunfos militares sobre los ejércitos campesinos era imprescindible hacer profundas concesiones a las fuerzas de la revolución que en conjunto eran las decisivas; y que la condición para mantener la precaria unidad en el constitucionalismo era aceptar en la ley constitucional buena parte de la política de la izquierda, pues en nombre de esa política se habían reunido las fuerzas sociales que habían permitido derrotar al villismo y aislar al zapatismo. Esta tendencia comprendía la necesidad de dotar al gobierno central de un programa para hacer frente a la influencia zapatista sobre el campesinado.

En esta tónica, el artículo 27 del proyecto de Constitución enviado por Carranza al Congreso no satisfizo a los legisladores, pues hacía sólo unas cuantas adiciones al de 1857. Preveía la expropiación de la propiedad con base en la utilidad pública; prohibía a toda Iglesia poseer o administrar otras propiedades que no fueran las directamente relacionadas con su función religiosa, hacía referencia a los ejidos y restringía la propiedad pública de bienes inmuebles. Pero en vista de la agitación en torno a la reforma agraria, el control público del subsuelo y la posesión extranjera de bienes, el artículo se quedó muy corto ante las exigencias del momento.

Ante ello, 17 delegados presentaron su propuesta al Congreso posteriormente. La redacción que se aprobó fue resultado de las deliberaciones entre los diputados de la ala iz-

quiera del Congreso, que conocían bien los problemas más apremiantes del país y a quienes dominaba la pasión por asegurar la independencia y adelanto del país. El artículo 27 reformado, aparejaba una reforma agraria de alto vuelo y ponía severas restricciones a la propiedad extranjera y a la utilización del suelo o del subsuelo. Finalmente se consideró el más nacionalista y belicoso de los artículos.⁹⁵ Empezaba subordinando todos los derechos de propiedad a las necesidades de la sociedad. A partir de este concepto, todos los latifundios quedaban sujetos a expropiación con el propósito de crear la pequeña propiedad (individual, comunal o ejidal), al ser la nación la propietaria del suelo y subsuelo.

Estos preceptos estaban diseñados para crear un nuevo sistema agrícola con un nuevo sistema de tenencia de la tierra, no sólo para incrementar la productividad agrícola, sino también para liberar a los trabajadores del campo de la explotación del pasado. Fueron vistos como la solución económica y política del problema agrario que, para 1917, se consideraba como la causa principal del movimiento revolucionario.

A partir del Artículo 27, el Presidente de la República actuaría como la "suprema autoridad agraria". En virtud de este status, la resolución del problema agrario quedaría en sus manos. Competería al Poder Ejecutivo el fraccionamiento de los latifundios, el desarrollo de la pequeña propiedad,

95 Los aspectos de mayor alcance político, económico y social del artículo 27 se pueden sintetizar en: la declaración de que las tierras y aguas corresponden originalmente a la nación; el principio de que la nación tiene en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público; el principio de expropiación por causa de utilidad pública; el principio de que corresponde a la nación el dominio directo de los recursos del subsuelo; la exigencia de que se debían fraccionar los latifundios con el fin de crear la pequeña propiedad; la obligación de restituir y dotar de tierras a los pueblos que carecieran de ellas; y la prohibición a las asociaciones religiosas a adquirir o administrar bienes raíces.

la restitución y dotación de tierras a los pueblos y a los núcleos de población, extendiendo sobre ellos su protección a fin de equilibrar los derechos de los campesinos frente a los terratenientes. La nueva clase en el poder político, apoyada en las masas agrarias, podría romper el poder económico de los terratenientes y dar paso al fortalecimiento de los pequeños propietarios privados.

"Ideológicamente, el Estado se adjudicó a sí mismo un papel paternalista sobre los campesinos, que 'aún no entendían' el concepto de propiedad privada capitalista, desempeñando a favor de ellos la acción oficial contra los terratenientes; es decir, cumpliendo el papel de Ministerio Público en todos los asuntos en que son partes los 'menores de edad'". 96

En esta forma, los campesinos se apoyarían en el Estado revolucionario, único que podría restituirlos o dotarlos de tierras; pero a su vez, el Estado se apoyaría en ellos para asegurar su posición frente a los terratenientes; en uno u otro casos, preservando su dominación política sobre ellos, manipulándolos.

Como se observó anteriormente, la transformación de la estructura social que se dio a partir de la revolución, tiene como signos característicos la destrucción de la vieja clase terrateniente y la aparición en el campo de una gran masa de pequeños productores (propietarios o usufructuarios). Posteriormente, la modernización de las clases sería consecuencia de un desarrollo industrial, impulsado a través de postulados políticos surgidos del aparato gubernamental. De esta manera, la formación, desarticulación o consolidación de estas clases no se presentaría como autónoma con respecto a la evolución del Estado, ya que era necesario, para la estabilidad de éste, mantener un riguroso control sobre la evolución de las clases sociales de manera que, al tiempo que fueran impulsadas, se fueran constituyendo como sustento social del poder del Estado.

Cuando los líderes y las masas pusieron a prueba las formas y la realidad de la nueva Constitución, ocurrió un gran aprendizaje en el escenario nacional. El proceso experimental anterior había adquirido la fuerza del precedente constitucional. Pero una vez dueño de la situación, Carranza pareció reconocer las fuerzas populares para buscar de inmediato controlarlas, reprimirlas y alinearlas. "Su idea de gobierno consistió en aceptar esas fuerzas en la medida en que sus líderes obedecían su mando y en apresurarse a hostigarlas y destrozarlas en cuanto manifestaban alguna autonomía tras recibir la primera concesión o gracia (...) Para él, la concesión en las formas o en algunas demandas era más que suficiente; e implicaban mutuo reconocimiento de gobernados y gobernante. No advertía que el nuevo tipo de acuerdo ya no era para dejar de conceder, sino para seguir concediendo".⁹⁷

En esos momentos, la política de alianzas y conciliaciones no andaba por ahí, pues como se comprobaría, el Estado requería de las alianzas populares mediatizada. Para consolidar su poder, La actitud de Carranza aumentó el recelo de esas fuerzas populares, ya que su política de represión y concesión reveló ser un fracaso. Seguía el estilo del antiguo régimen, no sólo por sus nuevos intentos de concesión a los aparatos ideológicos y de alianza con las fuerzas oligárquicas, latifundistas, sino porque las concesiones a los trabajadores se hacían con una represión que no derivaba en convenios.

"La aguda conciencia de la inconciencia de las masas es quizá uno de los rasgos dominantes en el sistema de valores de los políticos y militares posrevolucionarios. Es también la consecuencia directa de la forma en que fue planteada la guerra civil por las facciones triunfadoras, no como el momento armado de una reivindicación concreta, sino como la simple necesidad de abolir un enemigo".⁹⁸

97 González Casanova, P., El primer gobierno constitucional, p. 93.

98 Aguilar Camín, H.; Op Cit, p. 93.

Los campesinos y los obreros que luchaban por cuenta propia, sin reconocer el mando de Carranza, siempre recibieron el mayor rechazo de parte suya pues removían sus instintos de clase y de primer jefe. Pretendió regular los primeros pasos del Estado soberano con su sola figura y sin suficiente respaldo de una clase o una alianza de clases. Pero las alianzas de caudillos no podían hacerse sin los caudillos y sin las masas acaudilladas.

Carranza no quiso al principio y no pudo después, establecer una alianza sólida con las organizaciones obreras. Como presidente enfrentó con violencia varias huelgas y sus intentos en la sucesión para hacerse del apoyo de una masa obrera no tuvieron éxito. Se oponía firmemente al desarrollo de los obreros como una clase especial dentro de la sociedad mexicana, con privilegios y poderes especiales. Pero desde 1910, los grupos obreros habían evolucionado y Carranza tenía que vérselas con un grupo de dirigentes obreros militantes y exigentes, con suficiente influencia en las filas de algunas industrias para causar serias dificultades tanto a la economía como al gobierno. Durante 1917, la multitud de asociaciones y sindicatos había intentado crear un organismo nacional, pero las diferencias doctrinarias y las ambiciones de tipo personal había impedido toda medida eficaz. Este fracaso de los grupos independientes para aglutinarse en una fuerte organización nacional no sólo no disgustó a Carranza, sino que hubiera preferido que esta situación permaneciera.

La Constitución de 1917 colocaba al Estado por encima de las clases sociales a las que reconocía como tales, en sus pugnas y en sus derechos. A partir de ella, el Estado buscaría dirimir las luchas entre trabajadores y patrones, reconociendo los derechos obreros formalmente, en una práctica que encerraba las bases para una nueva forma de gobernar tanto en las fábricas como al país. El derecho laboral, basado en el artículo 123 Constitucional, reconocía la existencia

de las clases fundamentales de la sociedad capitalista y proponía la vía institucional para mantener regulada la lucha de clases. La conciliación de estos intereses encontrados se dejaba al Estado, quien debía conseguir el equilibrio de los factores de la producción armonizando sus derechos. Así, el árbitro era el Estado, y más que éste, en un primer momento, el grupo gobernante. Es decir, que las clases sociales recibirían su reconocimiento y organización, de manera directa y expresa, por parte del Estado.

El sistema de gobierno y el Estado iniciaban un cambio trascendente que no sólo alteró las relaciones entre obreros, patrones y gobierno, sino las estructuras mismas de dominación del Estado.

Si el gobierno halló en los obreros una fuente de legitimación, los obreros hallaron en la Constitución una forma de apelar, y en el gobierno, una forma de arbitraje frente a los embates de los industriales. De esta manera, los obreros fueron actores de un proceso en que la Constitución política y el Estado se fortalecieron indirectamente con las ofensivas patronales que obligaban a las fuerzas laborales a invocarla y convocarlo. Los industriales, por su parte, advirtieron también en el "equivoco Estado popular" y en la nueva Constitución social, puntos de confluencia y apoyo. Como al mismo tiempo se veían obligados a entrar en acuerdos con el gobierno y a reconocer su autoridad, reconocieron el nuevo orden constitucional y también contribuyeron a hacerlo realidad. Así con el uso de las propias facultades legales y la amenaza obrera, el gobierno fue venciendo las resistencias a su autoridad por parte de los empresarios e imponiendo la Constitución. Aunque los patrones sufrirían su fuerza, también gozarían de su apoyo, pues el Ejecutivo impuso su autoridad al tiempo que preservaba los intereses patronales dentro de ella.

Por otra parte, para la configuración y fortalecimiento

del Estado era necesario disciplinar y dictar las normas de integración, funcionamiento y objetivos de los cuerpos armados. Pero se trataba de integrar una nueva institución: el Ejército revolucionario. De ahí que la tarea más inmediata fuera liquidar al ejército federal tanto en el campo de batalla, como en el terreno político. Una vez conseguido este objetivo, el siguiente paso era unificar, disciplinar e institucionalizar al ejército revolucionario triunfador.

Debido a que el liderazgo político de Carranza no estaba firmemente asentado, y a que la lealtad de los grupos armados no estaba asegurada, el Primer Jefe tomó una serie de medidas conciliatorias, como reconocer a los dirigentes locales como representantes de sus comunidades. Para gratificar su integración, se les incorporó al sistema oficial de los gobiernos federales (algunos se convirtieron en gobernadores estatales), con privilegios que les permitieran ver las ventajas de permanecer fieles al liderazgo político. Mediante esta actitud paternal, Carranza logró una significativa adhesión a su poder y creó el sistema de mutua vigilancia entre gobernantes civiles y jefes militares. El uso de las concesiones le permitió establecer un sometimiento en forma de dependencia al poder del régimen.

Carranza se enfrentó también al clero, que era el más aguerrido representante ideológico de la antigua burguesía y capaz de movilizar en contra suya a las antiguas clases dominantes y a numerosos grupos campesinos que expresaban sus insatisfacciones sociales en términos religiosos. Intentó tranquilizarlos con su pretensión de modificar el artículo 3° de la Constitución, con la idea de dar libertad al clero en la educación, y el 130 con el propósito de permitir a los curas extranjeros el ejercicio del ministerio. Su intento de reconciliación con los representantes de la Iglesia le llevó a pensar en poner también un freno legal a las reformas agrarias y a los derechos de los trabajadores.

Finalmente, Carranza tenía ante sí el dilema de diseñar una política que reconociera los compromisos internacionales y al mismo tiempo dejara al futuro gobierno la libertad suficiente para actuar en sus asuntos internos. Su solución fue insistir en los procedimientos diplomáticos de rigor para negar que cualquier país tuviera un interés predominante en México y trabajar por que se aceptara internacionalmente, como inviolable e indivisible, la soberanía mexicana.

Aunque desde entonces vigente, nunca efectiva, la Constitución se utilizó como un formidable instrumento de poder que, mediante las formaciones políticas, exigiría otro comportamiento y daría otras garantías a las clases sociales, siempre bajo la tutela arbitral del Estado. Se impondría como punto de referencia y programa, como norma de fuerza y de derecho que reacomodaría la lógica del poder y la lógica política.

Los conceptos desarrollados acerca de las características de la tenencia de la tierra, el grado de control del Estado sobre los recursos naturales, los derechos obreros y las relaciones de la Iglesia con la sociedad, ayudaron a crear una nación marcadamente distinta a la del porfiriato, pues tendían a darle a las masas ventajas que les habían sido negadas antes. Cada uno de estos conceptos se volvió parte de un sistema constitucional y legal diferente del anterior.

La transformación política que tuvo lugar fue, no obstante, producto de la acción y no sólo del pensamiento. Durante el porfiriato, e incluso durante el corto gobierno de Madero, la política era la tierra del intelectual, del hombre cuya posición en la sociedad le había permitido el beneficio de una educación avanzada.

"La revolución constitucionalista alteró las bases de la participación política porque fue un movimiento popular que impulsó a posiciones dirigentes a una cantidad de personas cuya preparación les habría separado de todo puesto político de importancia

en el período anterior. Así, la estructura política fue volteada al revés". 99

Los artículos 27 y 123 al mismo tiempo que significaron una concesión a la clase campesina y obrera, significaron el fortalecimiento del Estado a un nivel sin precedente en la historia de México. Significaron el control de la nación, representada por el Estado, sobre la propiedad, desde el momento en que el Estado aparecía como propietario de todos los propietarios privados, ya que aquel podía ceder sus derechos a título de propiedad a los particulares. (Ello implicaba reconocer la propiedad privada como una creación específica del Estado al estilo de la vieja tradición jurídica española). En el fondo, al darse el Estado el poder legítimo único sobre toda la propiedad territorial, se eliminaba toda validez política a la propiedad y a los propietarios privados privilegiados del régimen porfirista, y, más aún, con el poder de modificar la propiedad privada, haciendo uso de un instrumento jurídico: "la expropiación por causa de utilidad pública".

Así, en virtud de tales artículos constitucionales se le otorgó gran rango de decisión al Estado y especialmente al Poder Ejecutivo, pues se puso en manos de éste un instrumento discrecional para convertirse en director o verdadero árbitro de los sectores modernos de la producción. Junto con el artículo 28 sirvieron de base para la institucionalización de la economía y para la imposición del proyecto nacional de desarrollo surgido de la Revolución. Pero estos artículos fueron aplicados con flexibilidad, sin contundencia, para reunir fuerzas contra opositores particulares y forjar alianzas que a la postre hicieran posible las grandes transformaciones requeridas por el Estado. Sobre todo, permitieron que en el modelo de conciliación interna de los diferentes

99 Cumberland, CH., La Revolución Mexicana; los años constitucionalistas, p. 248.

grupos sociales, todos los sectores quedasen debidamente integrados.

"Lo nuevo de la Revolución mexicana no es la presencia ominosa y exigente de las masas y sus demandas, sino el modo como esa presencia fue incorporada tanto a las leyes constitutivas del nuevo orden político, como a la dinámica de un Estado cuya capacidad de procesar esas expectativas fue tan notoria como su decisión estratégica de prohiar el desarrollo de las fuerzas antipopulares y al fin antiestatistas y antinacionales del capitalismo mexicano (...) ninguna de las clases tenía el poder suficiente para imponer condiciones al aparato político que surgía de la Revolución. De ahí que el Estado revolucionario haya podido presentarse como árbitro entre las clases, de ahí su evidente capacidad para resortear sobre sí mismo y cambiar de rumbo, radicalizarse o detenerse, sin que los afectados por el viraje pudieran ejercer una acción política eficaz en su contra. De ahí también su confuso populismo y su apelación constante a la nación como objetivo último, nebuloso pero total, de sus fuerzas". 100

Debido a la heterogeneidad política, social y cultural mexicana, la formación de un Estado fuerte no podía darse sin que hubiese un control sobre la sociedad civil lo suficientemente efectivo para impedir la formación de fuerzas que estorbaran la consolidación del Estado nacional. Y para ello el Estado debía gozar de la legitimidad necesaria para aplicar las diversas políticas con el concurso y el apoyo de los grandes contingentes de la sociedad civil.

Las reformas sociales que cobraron vida institucional con su consagración en los artículos 27 y 123 de la Constitución de 1917, constituían un medio insospechado por los porfiristas para la organización del Estado y definieron los logros estructurales, sociales y económicos alcanzados por la Revolución. En este proceso de cambio y readaptación, la nueva organización del Estado se constituyó en el instrumento por excelencia para operar todas las transformaciones del México posrevolucionario. El poder que el Estado revolucionario tenía sobre la propiedad se complementó con las reformas sociales contenidas en dichos artículos constitucionales y dieron

100 Aguilar Camín, H.; Op Cit, p. 79.

al Estado ese carácter ambiguo entre paternalista y reformista

"Transformadas en normas constitucionales, las reformas sociales devinieron de inmediato el marco ideológico en el que las nuevas instituciones se iban a desarrollar, y lo que es más importante, la base (real e ideal a la vez) sobre la que se iba a levantar todo el amazón del colaboracionismo social posrevolucionario". 101

Por primera vez en la historia, los derechos de los obreros y de los campesinos eran integrados en un texto constitucional, pero tales reformas eran ante todo, armas políticas en manos de los dirigentes del Estado; instrumentos de poder que constituyeron un dique eficaz contra toda clase de explosiones revolucionarias con raíces sociales. Las reformas sociales hicieron del Estado una entidad comprometida (aunque a su arbitrio) con los intereses de las clases populares; fueron blandidas como arma contra las viejas y las naciétes clases poseedoras; permitieron a los dirigentes del Estado movilizar a las masas con holgura y para los más diversos fines y daban al statu quo un consenso tan sólido que, ni las más violentas convulsiones internas llegarían a ponerlo realmente en peligro.

Mediante estas reformas sociales, basadas en preceptos constitucionales, los gobiernos revolucionarios definieron su posición política; eran prestigiados y vigorizados a través de éstas, a la vez que les permitían mantenerse por encima de todos los grupos como supremos árbitros de la nación. Se iniciaba, así, una nueva relación entre el gobierno y las masas de tipo paternalista, lo que posteriormente operaría como base del sistema de poder.

El nuevo Estado posrevolucionario empezó así a operar sobre un dilatado campo de fuerzas, que le permitió acordar

101 Córdova, Arnaldo, La formación del poder político en México, p. 21.

coaliciones políticas mucho más vastas y heterogéneas, de las que derivó un poder amplificado que pudo utilizar para imponer más eficazmente su política. Se trataba de un Estado que haría de la coalición un pacto dentro de la sociedad de clases.

La articulación de la nueva coalición política se dio bajo la forma de un arbitraje, ejercido por el grupo en el poder o gobernante ¹⁰² sobre los integrantes de la coalición (diversas clases sociales). Este grupo gobernante diseñó, de manera corporativa, sus canales de comunicación con los diversos sectores sociales, reconociendo y organizando, a través de los aparatos del propio Estado, a las distintas clases sociales siempre bajo la tutela estatal. Con ello, las relaciones entre el nuevo Estado y la sociedad cobraron un perfil distinto al que tuvieron durante la vigencia del Estado liberal oligárquico.

Conforme se fue estableciendo y consolidando la nueva coalición política, se dio una expansión correlativa de las funciones del Estado y un aumento palpable de su poder propio (como su determinada intervención en la economía). Como resultado de ello, a su vez tiene lugar una especialización de funciones dentro del grupo en el poder: se van perfilando, poco a poco, una rama civil y una rama militar cada vez más diferenciadas e institucionalizadas, pero unificadas en su cima por la figura presidencial que encarna la unidad política del grupo en el poder. Al irse constituyendo el Estado surgen una serie de instituciones, entre ellas, un ejército regular, profesional, con funciones precisas y bien delimitadas y sin los grados de libertad de que disfrutaban los anteriores ejércitos populares. Con ello, dejar de ser las fuerzas armadas la piedra angular del poder político y el prodo-

102 Aquel grupo encargado de la dirección y administración directa del Estado y del gobierno.

minio de la dominación tiende a desplazarse de la rama militar a la rama civil del aparato estatal, fundiéndose ambas ramas en el caudillo o presidente, quien regula la sorda pugna entre ambas.

Se puede afirmar que en el desarrollo y consolidación de este proceso de la formación del nuevo Estado mexicano, se encuentran las bases que permiten explicar el por qué en México, a diferencia de otros países latinoamericanos, el poder del Estado no se fincó en el aparato militar, evitando a la larga una dictadura castronense como en el caso de algunos países latinoamericanos.

El desarrollo de México se debe en gran medida al impulso de un proyecto modernizador por parte de los gobiernos posrevolucionarios. Pero para la instrumentación de tal proyecto, el nuevo Estado revolucionario tuvo que improvisar e implementar un sistema político (un conjunto de formas de distribución del poder y de relaciones políticas entre los grupos sociales y el poder del Estado) que le permitiera el ejercicio de una función que, con la Constitución del 17, los revolucionarios habían diseñado para él: la de rector de la vida social, económica y política de la nación. La situación actual de México no se explica sin tomar en consideración la manera como, a partir de 1917, se fue conformando el sistema político, pues fue la evolución de éste la que estableció los elementos constitutivos de la capacidad del Estado para conducir a la sociedad mexicana de acuerdo con el proyecto posrevolucionario. La generación del Estado populista, benefactor y tutelar de los derechos obreros y campesinos, resultado de la Revolución, requería para su eficacia de este sistema político que permitiera el control de las organizaciones populares, así como la política de concesiones (reforma agraria, derechos sociales, reivindicaciones crecientes) que a su vez permitieran constituir a esas organizaciones como base social del poder del Estado.

Aguilar Camín describe los rasgos sobresalientes de la moral social fundadora del sistema político mexicano de la siguiente manera: el descubrimiento y glorificación de la mexicanidad y la nación; el enriquecimiento personal como extensión y consecuencia de las posiciones políticas; el oportunismo de todo género; la tolerancia y la conciliación pragmáticas e inmediatistas; la veneración y el control de los jefes antes que la confianza en la actividad de las masas; la naturalidad del crimen, la violencia y el soborno; el anticlericalismo y la fé en un poder civil, secular y laico,¹⁰³

Se puede añadir que los rasgos políticos más importantes del Estado que nace de la urdidumbre de intereses contradictorios son: la democracia representativa, el corporativismo y la dictadura presidencial.

Finalmente, se puede decir que el régimen social creado por los constitucionalistas tuvo las siguientes características: a) Siguió una línea de masas cuyo objetivo esencial era conjurar la revolución social manipulando a las clases populares mediante la satisfacción de demandas limitadas; b) Se propuso la realización de un modelo capitalista fundado en la política de la conciliación de las clases sociales y en la defensa del principio de la propiedad privada y del propietario emprendedor, procurando la promoción de la clase capitalista, de la cuál se hizo depender el desarrollo del país bajo la vigilancia y con el apoyo del nuevo Estado; y c) El nuevo régimen que se fundó en un sistema de gobierno paternalista y autoritario que se fue institucionalizando a través de los años. En él se dotó el Ejecutivo de poderes extraordinarios permanentes que preveen un dominio absoluto sobre las relaciones de propiedad (art. 26) y el arbitraje en última instancia de los conflictos entre las clases sociales (art. 123). Así, del autoritarismo derivado del caudillo re-

103 Aguilar Camín, H., Op Cit, p. 79.

volucionario, se pasó con el tiempo al autoritarismo del cargo institucional de la Presidencia de la República. Este elemento lo veremos más ampliamente en el siguiente aparato.

4. LAS BASES DEL PRESIDENCIALISMO.

En un país en formación como México, existía el convencimiento de que sólo se podría llegar a la madurez institucional mediante la obra de un gobierno fuerte, con las suficientes facultades legales, que le permitieran resolver los problemas que presentaba a la inestable realidad en esos momentos. Lentamente se van adquiriendo las características de un Estado de Derecho, por encima de un Estado de excepción, en el que el uso del poder concentrado se da impunemente, pero sin perder la característica central de que el poder se base en la omnipresencia de un gran cacique.

Toda dominación, como caso especial de poder, según Weber, se manifiesta y funciona en forma de gobierno y todo régimen de gobierno necesita del dominio en alguna forma, pues para su desempeño siempre se colocan en manos de alguien los poderes imperativos. La estructura de una forma de dominación se define por el modo en que se efectúa la relación entre el señor (dirigente cuyo poder de mando efectivamente ejercido no procede de la delegación de otros señores) y el aparato de mando (conjunto de personas que se ponen a su disposición y que colaboran en el ejercicio del poder) y entre ambos y los dominados. Weber considera que todas las dominaciones procuran despertar y fomentar la creencia en su legitimidad. Según sea el tipo de legitimidad que se pretende, es fundamentalmente diferente tanto el carácter que toma el ejercicio de la dominación, como el cuadro administrativo destinado a garantizarla, así como el tipo de obediencia y sus efectos. Por ello, distingue las clases de dominación según sus pretensiones particulares de legitimidad.

Se puede decir que, en el caso mexicano, se pasa de una autoridad o dominación carismática (que descansa en el carisma-cualidades extraordinarias- de una persona y en las ordenaciones por ella creadas o reveladas; como en el caso de los caudillos), a una autoridad o dominación legal (que descansa en la creencia en la legalidad de ordenaciones estatufdas y de los derechos de mando de los llamados por esas ordenaciones a ejercer autoridad; como en el caso de las normas jurídicas establecidas por la Constitución). Esto es, que la dominación carismática ejercida por los caudillos, varió su carácter hacia la racionalización, institucionalización, mediante un ordenamiento legal estatuido.

En México, la última forma que adquiere el gobierno fuerte se da con el presidencialismo, como fenómeno de modernización. Este se impone mediante la lucha contra el caudillismo y "sólo al cabo de su más completa destrucción", proceso que comienza inmediatamente después de la Revolución. "El paso del caudillismo al presidencialismo debía corresponder a la eliminación o transformación del carisma del caudillo, fundado en el poder de hecho, para que el poder se institucionalizara como presidencialismo constitucional".¹⁰⁴

"... la naturaleza absolutamente personal y circunstancial del caudillismo (con personalidad carismática ligada a su papel jugado. en los hechos de armas, en donde son secundarias las virtudes del hombre culto, preparado, inteligente, con capacidades administrativas o de gran legislador y lo que cuenta y lo que define al líder revolucionario es su poder militar) (...) no podía garantizar en modo alguno la permanencia del poder político; y ello, aunado a los horrores que infligían los caudillos a importantísimas partes del organismo social, obligaba a pensar en la necesidad de una rápida istitucionalización del poder personal. Para ello, era necesario eliminar el caudillismo y sentar bases muy amplias, pero de la mayor firmeza posible, del poder institucional (...) puede decirse que el problema consistía en diseminar intensivamente los poderes de hecho, de manera que fuese posible, al mismo tiempo, su equilibrio y la imposibili-

104 Córdova, Arnaldo, Op Cit, p. 53.

dad de que se coaligara contra el poder institucional". 105

De esta manera, la piedra angular de la nueva organización política de México la constituiría el Presidente de la República quien lograría captar la fuerza suficiente para consolidar a la nueva coalición política y al Estado bajo su hegemonía y dirección.

Las relaciones de mando y obediencia que se hallan típicamente en la relación política (para ejercer el poder), tienden a basarse no sólo en fundamentos materiales o en la pura costumbre de obedecer de los sometidos, sino también y principalmente en un específico fundamento de legitimidad. Por ello, el poder presidencial debía basarse en las facultades derivadas de un ordenamiento legal que lo institucionalizara, como la Constitución de 1917, y que por ello mismo le diera legitimidad ante la nación.

Uno de los rasgos más sobresalientes de la Constitución de 1917 estriba en que, por primera vez, el liberalismo mexicano reconoce a su sociedad y la vincula a su proyecto de nación. Pero se trata de un liberalismo que propone ahora un presidente constitucional, imposibilitado para reelegirse, pero con poderes centralizados de tal manera que tuviera una agilidad prodigiosa para tomar decisiones importantes sin que el parlamento fuera un obstáculo, como lo llegó a ser después de 1857. Por su carácter (derechos sociales y reivindicación para el Estado de los recursos naturales), la Constitución de 1917 se convirtió en el instrumento por excelencia para operar las transformaciones de México posrevolucionario. Aportó la concentración del poder en manos del Poder Ejecutivo y por tanto puso las bases jurídicas del presidencialismo.

Como resultado de la conciliación entre los grupos revolu

cionarios, la Constitución institucionalizó el presidencialismo, que ya había sido una realidad histórica durante el porfiriato, por el predominio del Poder Ejecutivo sobre los poderes Legislativo y Judicial. Lo hizo a través del incremento de las atribuciones del Presidente de la República (único depositario del Poder Ejecutivo), otorgándole enorme poder para el control de la administración pública y el ejército. El régimen presidencial de México era una continuación de nuestros antecedentes políticos y la garantía para todas las clases sociales del pleno goce de sus derechos. En un país en el que toda la autoridad había estado siempre en el jefe de gobierno, las enormes atribuciones del Presidente de la República continuaba con la tradición mexicana. Lo novedoso residía en que la Constitución reconociera el poder que, al margen de la del 57, había venido ejerciendo de hecho el encargado del Poder Ejecutivo, dando un carácter legal a las medidas llevadas a cabo por el Presidente.

"La Constitución de 1857 se convirtió, en manos de Juárez, en una simple base de legitimación para fundamentar su mando y en estandarte para movilizar fuerzas sociales. Para lo demás era inútil. La invocó como principio y la esgrimió como objetivo, pero jamás la obedeció ni podía obedecerla. Como jefe de una sociedad en peligro, asumió todo el poder, se arrogó todas las facultades, hasta las más absolutas y antes de dictar una medida extrema cuidaba de expedir un decreto que le atribuyese la autoridad para hacerlo, como para fundar siempre en una ley el ejercicio de su poder sin límites". 106

Se requería, entonces, que la Constitución garantizara la permanencia y estabilidad de un gobierno útil, activo y fuerte, dentro de un margen en que quedase incluida toda la sociedad.

"La superioridad del Congreso (en la Constitución del 57) poseía todas las capacidades para romper con la armonía del gobierno, por ello, la Constitución del 57 jamás llegó a cumplirse. De haberse seguido al pie de la letra, habría hecho imposible función alguna de gobierno. No quedaba más que una alterna

tiva ante la incompatibilidad entre el gobierno y la Constitución: subordinar a la segunda para lograr la existencia del primero. Y apareció la dictadura (constitucional)". 107

La necesidad que se planteaba entonces de limitar al Poder Legislativo y darle carácter constitucional a las facultades que en la práctica había venido ejerciendo el titular del Ejecutivo, recibió especial atención por parte de Carranza, pues su esquema se basaba en el estado de derecho, y éste en el Poder Ejecutivo, ubicándose definitivamente del lado del sistema presidencialista. Carranza situaba al jefe del Poder Ejecutivo como una figura basada en la razón y que sabía interpretar (mediante leyes y decisiones) las necesidades de las diferentes clases para armonizar sus conflictos y así equilibrarlas.

"Un gobierno fuerte, corporizado en el jefe del Poder Ejecutivo, con facultades omnímodas dentro de la Constitución, era la solución para Carranza y su grupo de intelectuales de las clases medias. Por un lado, para impulsar el crecimiento de una nueva clase de competidores privados que, a la postre, producirían el bienestar social; por la otra, para desplegar hacia las masas un cierto dirigismo estatal a fin de mantener el equilibrio social que permitiese la prosperidad de los nuevos promotores del crecimiento económico". 108

El resultado de todo esto fue un gobierno con un Poder Ejecutivo con facultades visiblemente superiores a las de los otros dos poderes. Si bien la Revolución se había orientado en su inicio en contra de un Poder Ejecutivo absoluto, la Constitución en lugar de limitar las funciones de éste, las ampliaba lo más posible, apareciendo los poderes Legislativo y Judicial como apéndices de aquél para producir "el mejoramiento del pueblo". Además, en una época de reconstrucción y avance económico, una asamblea deliberativa parecía estorbar para templar las luchas facciosas dentro del propio

107 Ibid, p. 87.

108 Ibid, p. 107.

grupo revolucionario, y ser necesario, en cambio, un ejecutor fuerte y dinámico.

La Constitución de 1917 también consagró los derechos sociales, la participación del Estado en la economía y la conciliación entre las clases sociales, como bases institucionales para que, desde un poder centralizado, fuera posible el impulso del desarrollo económico con una base ideológica amplia. Además de un poder grande, basado en abstracciones legales, era indispensable reconocer la existencia de las clases sociales y aliarlas al estado por medio de su Poder Ejecutivo. Así, el Estado podría resolver los grandes problemas nacionales. Esto dio a la Constitución el carácter de pacto social y de programa político que aún se conserva, pero el secreto fundamental de esta política se encontraría en la concentración del poder.

Con el artículo 27 Constitucional, que daba al Ejecutivo facultades discrecionales para resolver el problema agrario, se legalizaba la unión y el tutelaje entre las masas campesinas. Y el artículo 123, a su vez, colocaba al Ejecutivo como árbitro de última instancia en los conflictos de las clases fundamentales de la nueva organización social: obreros y campesinos.

"... el papel más importante que se delegó al Poder Ejecutivo fue el de integrar a las diferentes clases sociales del país dentro del nuevo marco de relaciones político-sociales diseñado jurídicamente en el Constituyente de 1916-1917. De manera que el nuevo Estado y su representante ante la sociedad, permanecería como una fuerza independiente y sobre todas las clases sociales, actuando como una fuerza equilibradora y conciliadora en los conflictos suscitados entre las clases..."¹⁰⁹

Por otra parte, para legitimar aún más la fuerza del Ejecutivo mediante la voluntad expresa de la sociedad, además de la fortaleza que la ley le otorgaba, era necesario que la elección presidencial fuera directa. El pueblo sentiría es-

¹⁰⁹ Ibid, p. 255.

tar participando de manera amplia en la vida política del país y el Ejecutivo, concebido así, tendría su sostén en las diversas clases sociales. Así, la Constitución avalaría, y la sociedad global legitimaría, la acción del Ejecutivo.

"El Poder Ejecutivo, personificación y concreción física del nuevo Estado, debería tener en sus manos toda la fuerza que al Estado se le estaba imprimiendo: sería libre en su esfera de acción para desarrollar su política, sin más limitaciones que respetar la ley y si en la ley se le reconocía un poder absoluto, significaba legitimar y legalizar un poder absoluto". 110

B. HACIA LA CONSOLIDACION: BASES DE LA LEGITIMIDAD

(1920 - 1934)

1. LA INTEGRACION OBREGONISTA.

El significativo poder que había obtenido Carranza al final de su mandato, mediante la centralización del control del nuevo gobierno, le dio la seguridad suficiente para iniciar elecciones nacionales en la sucesión presidencial, con la intención de prolongar su influencia a través de un candidato civil de su confianza. Carranza deseaba imponer prematuramente un régimen civilista, negando la importancia de los revolucionarios militares a los que, por su desempeño en el movimiento armado, se les consideraba más legítimos; ya que el prestigio por las armas y el carisma personal aún jugaba un papel importante en la aceptación de la autoridad. Este intento de imposición motivó muchas rivalidades internas, mostrando la poca cohesión que había dentro del mismo grupo gobernante. Debido a que Carranza no había establecido compromisos explícitos con el sector campesino y obrero, al perder la lealtad de los militares (pues su apoyo demostró no ser

incondicional) perdía el sostén primordial de su equilibrio político, pues no contaba con el apoyo de las masas para oponerlo a los militares.

En esos momentos, Alvaro Obregón intentó acaparar el poder basándose en su prestigio como revolucionario en la campaña militar y en su carisma personal; y las masas, incluyendo a la tropa revolucionaria, actuaban en correspondencia con el prestigio del caudillo fuerte. Por ello, Obregón se basó, más que en el estatuto legal, en su prestigio revolucionario, con la concepción de que el éxito obtenido durante la fase armada justificaba el legítimo derecho de gobernar.

No obstante que la imagen militar le había servido a Obregón en su lucha contra Carranza y en la consecución del poder, una vez electo formalmente a la Presidencia buscó sentar una nueva imagen en términos civiles. Era una realidad que la fuerza de los militares no garantizaba una paz permanente para el país; y para lograr el equilibrio político y el control del poder, Obregón necesitaba reforzar sus alianzas, tanto con los sectores que habían obtenido apoyos circunstanciales en el régimen de Carranza, como con aquellos que habían quedado relegados con su caída. El afianzamiento del Estado requería del apoyo tanto de las masas proletarias y campesinas, como de los grupos económicamente dominantes.

De esta manera, Obregón absorbió los gérmenes del poder constitucional puesto en marcha por Carranza y amplió sus relaciones con las fuerzas sociales, para asegurar su poder y el del Estado con un respaldo social más amplio. Este respaldo popular se lograría dando mayor énfasis a la política social como un inicio de la reconstrucción del país. Aceleró el reparto de tierras y ejerció una política de acercamiento con los líderes obreros de la CROM, fundada en 1918. (Ya en el poder, Obregón recompensó la ayuda que esta organización y su líder Luis N. Morones le habían prestado durante su campaña electoral, otorgándoles importantes puestos en el go

bierno, como la dirección de los Establecimientos Fabriles Militares). El inicio de un mayor contacto y colaboración con los líderes obreros, mediante su incorporación en la estructura de poder, y con los líderes agraristas, a través de una política agraria más activa, aumentó la simpatía de estos sectores hacia Obregón. Así, líderes y masas reconocieron muestras de apoyo y de fuerza en el obregonismo, percibiendo la necesidad creciente de actuar en forma asociada. Esto significaba apoyarse en las autoridades del gobierno que se oponían a los patrones y a las corrientes más reaccionarias, ya que la actividad política autónoma parecía difícil ante la carencia de líderes y planteamientos que obedecieran a un sindicalismo revolucionario capaz de enfrentar por sí solo a las clases dominantes. Al tiempo en que Morones se constituía en uno de los sostenes más firmes del régimen de Obregón, también se perfilaba como el fundador y prototipo de la escuela de líderes sindicales enriquecidos y miembros del personal político.

El acercamiento a los representantes populares para cohesionarlos en torno a su régimen, constituyó una de las tácticas más eficaces en el esfuerzo de conseguir nuevos apoyos. Obregón lo hizo hablando en nombre de la Revolución para estabilizarse y desarrollarse. Esta experiencia le abrió el camino hacia la utilización de diversos factores reales de poder, para manipular sus fuerzas de acuerdo a las necesidades de equilibrio. Ello le permitiría a Obregón tener un mayor control sobre las demandas de los dirigentes sindicales y a la vez utilizarlos para armonizar los intereses proletarios con los del capital, disminuyendo así la pugna entre ambos. Para él era tan necesario el esforzarse por dar "zapatos a los que tienen huaraches", como no quitárselos a los que habían logrado adquirirlos. Así, Obregón se manifestó como decidido defensor del artículo 123 y de las organizaciones sindicales, pero también reiteró continuamente su amparo al in-

ciente sector empresarial. El manejo obregonista se traducía en una tranquilización interna entre sectores divergentes y en el afán de expandir el fortalecimiento del Estado con distintos aliados.

De esta manera, Obregón instituyó, con mayor amplitud, el arbitraje del Presidente o del Estado como centro de poder y de conciliación para la solución de conflictos dentro de las reglas del juego político. Ese bosque de alianzas permitiría el inicio del período de reconstrucción nacional.

Por otra parte, el apoyo campesino y obrero fue sumamente valioso para someter de algún modo a las fuerzas militares. El Partido Laborista y la CROM de Morones, así como el Partido Agrarista de Soto y Gama resultarían instrumentos políticos básicos en el sometimiento de los caudillos o caciques armados al obregonismo. Sobre las bases de masas, Obregón controlaba a los líderes armados, mientras también se apoyaba en el ejército como fuerza política y en el sentimiento antiimperialista de éste y de las masas para enfrentar al imperialismo y negociar con él. "La fuerza del ejército pudo ser equilibrada por la potencia popular en el sustento del poder".¹¹¹

En ese momento, las facciones armadas bajo la dirigencia de los caudillos aún significaban un reto a la autoridad política, debido al poder y control que sus jefes ejercían en todo el país. En 1920, todavía había muchos caudillos que se sentían poderosos por los grupos armados que los respaldaban y a los cuales era necesario someter al poder central. Los brotes rebeldes de 1922 y 1923 fueron aplastados sin ninguna misericordia. En la insurrección delahuertista de 1923 el orden revolucionario no se jugó primordialmente un nuevo proyecto de sociedad, sino la definición de su liderato y de

¹¹¹ Lerner, B. y Ralsky, S., El poder de los Presidentes, p. 58

las normas de estabilidad política que habrían de regirlo. Los levantamientos justificaron el uso de la violencia en los campos de batalla y su eliminación del ámbito militar y político permitirían consolidar la pacificación y llevar a cabo las medidas posteriores de reorganización. Obregón intentó la organización del sector militar con la idea de hacer sentir a los jefes y subalternos del ejército que existía una dirección central a la que ellos debían su obediencia total.

Durante el período obregonista, el nacionalismo constituyó, al igual que con Carranza, la base de legitimación para toda acción política; fue la pauta de conducta o el factor regulador entre las exigencias obreras, patronales y campesinas. La desigualdad y desunión internas planteaban las razones del nacionalismo ideológico por encima de las demandas particulares para fundamentar la unidad política y la integración social.

La postura personal de Obregón respecto a las necesidades de la productividad global por encima de los intereses particulares se identificó con la idea heredada del nacionalismo. Así, el reconocimiento a la importancia del problema agrario, que indudablemente fue mayor en el gobierno obregonista, no implicó una distribución masiva de tierra y tampoco el deseo de afectar la productividad de las grandes haciendas. Durante su campaña electoral, Obregón había manifestado su protección a la pequeña propiedad rural, y ya durante su régimen reiteró esta postura al expresar que se debía "evitar un desequilibrio de la producción agrícola" y no dañar, con el reparto, la producción. De esta manera, junto al desarrollo de la nueva burguesía, se respetaba la mayoría de los grandes latifundios.

Hay que señalar, sin embargo, que bajo el régimen de Obregón se inició la reglamentación sobre el funcionamiento de

las autoridades agrarias en cuanto a la dotación y restitución de tierras ejidales; se creó la Procuraduría de Pueblos; la disposición sobre el aprovechamiento de tierras baldías y se iniciaron obras de pequeña irrigación. Pero si bien estas medidas tuvieron una función social, también evidenciaron una función política de conciliación. Se utilizaron como factor de pacificación frente a la situación de descontento rural y para granjearse el apoyo de los dirigentes agraristas al poder oficial. Los campesinos eran considerados como un elemento conservador o como una importante reserva para la lucha social. La ayuda que los agraristas prestaron al gobierno federal durante la rebelión delahuertista, obligó a las autoridades nacionales a tolerar su presencia como un segundo ejército, pero en cuanto el peligro pasó, disminuyó su importancia. Los campesinos se conformaron con las promesas de una reforma agraria y fueron utilizados para dominar las pugnas en el espectro social ya fuera en el campo de batalla o frente a las urnas electorales.

Al iniciar su mandato, Obregón había introducido un reglamento agrario destinado a acelerar el reparto de la tierra, pero éste se vió detenido ante la oposición de los grandes hacendados y de los grandes intereses norteamericanos en el campo, quienes obligaban a negociar un sistema de privilegios en materia de reclamaciones e indemnizaciones agrarias a cambio del reconocimiento del gobierno mexicano por parte del de Estados Unidos.

En aquellos años, el gobierno mexicano se encontraba imposibilitado para conseguir financiamiento, tanto interno, como externo, para sus actividades. En ello contaba especialmente la presión norteamericana, ejercida mediante el no reconocimiento del gobierno de Obregón. Ello obligó a que pocos años después de la promulgación de la Constitución de 1917, se pospusiera la realización de dos metas esenciales

de la Revolución: la reforma agraria y la reivindicación del petróleo.¹¹² Los principios convenidos en los Tratados de Bucareli (en 1923), conforme a los cuales debían determinarse los derechos de los norteamericanos y las obligaciones del Estado mexicano, se consideraron posteriormente como el abandono de los postulados internacionales de la Revolución implícitos en el artículo 27 Constitucional, aunque le valieron el reconocimiento de Estados Unidos al gobierno de Obregón y probablemente lo salvaron de un serio intento por derribarlo.

En lo que se refiere a la reforma agraria, México cedió, mediante estos acuerdos, el derecho de indemnizar a plazo a los norteamericanos (creando una situación de privilegio frente al mexicano), mediante la expedición de bonos, salvo en el único caso de que las tierras expropiadas se destinaran a la dotación ejidal y tuvieran una extensión menor de 1,755 hectáreas. En todos los demás casos, incluyendo sobre todo la expropiación de grandes latifundios, la indemnización debía ser en efectivo.

"La aceptación de este arreglo significó, en esos momentos, un alto parcial en el cumplimiento de la reforma agraria (...). Los tratados de Bucareli marcan un alto total a la Revolución. El país renunció, en buenos términos, a reivindicar el patrimonio secular de la nación y a lograr una distribución más justa de la tierra".¹¹³

112 En materia de petróleo, los Tratados de Bucareli y las leyes expedidas poco después, hicieron nugatoria la disposición constitucional que reincorporó ese recurso en el patrimonio de la nación, ya que México renunció a darle aplicación frente a los norteamericanos que tuviesen derechos privados sobre el petróleo antes de la promulgación de la Constitución, de conformidad con las leyes anteriores. Se invocaron a este respecto los principios de la no retroactividad y la no ción de derechos adquiridos, los cuales no tenían relación alguna con el problema, ya que no se trataba de afectar actos o situaciones jurídicas preexistentes creadas al amparo de leyes anteriores.

113 Castañeda, Jorge, "México y el exterior, en México, 50 años de Revolución, T. III, La Política, pp. 276-277.

Ante fuertes limitaciones, Obregón estableció un compromiso con los principios constitucionales y cumplió algunas de sus promesas, pero cuando fue necesario, los subordinó a la realidad de los obstáculos que impedían su cumplimiento. Esto significaba que el Estado avanzaría bajo el eje revolucionario, pero que sus dirigentes no se arriesgarían al caos al excederse en su manejo, empleando todos los medios para asegurar su supervivencia y la del Estado Revolucionario.

Obregón había heredado del carrancismo algunos modos de manipulación y de conciliación negociadas. Pero durante su mandato mostró la capacidad de entrar en comunicación con los distintos grupos que constituyeran fuerzas sociales, manifestando un manejo más pragmático y la habilidad de enfrentar a un grupo contra otro según las necesidades del momento, asegurando así el control político, la consolidación y la pacificación. Ello sin abandonar ciertas metas revolucionarias básicas en el logro de la estabilidad social.

"La dualidad en este sentido se observa en Obregón y en las condiciones posteriores, dando origen al carácter simbólico, más que operativo, de los grandes programas revolucionarios". 114

En este sentido, la organización proletaria debía quedar neutralizada dentro de la dinámica socio-política con otros organismos de fuerza. Al lado de la CROM y del Partido Laborista, se robustecieron las organizaciones campesinas, como el Partido Nacional Agrarista y el Partido Cooperativista, que extendieron sus ramificaciones con la ayuda gubernamental.

"La capacidad manipuladora de Obregón impidió la canalización de una excesiva influencia o fuerza en cualquier organismo político. Nadie debía tener la posibilidad de disputarle el poder al caudillo y con ello romper la unidad política en torno a su gobierno. El rasgo que más caracterizó a la intervención obregonista fue

114 Lerner, B. y Ralsky, S., Op Cit, p. 59.

la estructuración de distintas fuerzas dependientes del poder oficial". 115

Al estimular Obregón la creación de organismos civiles y políticos en el contexto nacional, se comenzaba a estructurar un Estado moderno y a organizar un gobierno que incorporaba en su intervención nuevas necesidades para ampliar sus funciones y legitimar su poder. Un rasgo dominante durante su gobierno fue la conciliación con todos los sectores sociales. Reconoció las demandas populares, lo que mantuvo su prestigio revolucionario, y defendió la propiedad privada y a los hombres de empresa, con el fin de iniciar la reconstrucción económica. La utilización de métodos violentos y conciliatorios a la vez para consolidar la pacificación nacional, se combinaron con el intento de articular los distintos intereses grupales. Esto le permitió legitimarse ante muchos y variados sectores sociales y conservar el poder a lo largo de su gobierno y aún después del mismo.

Con respecto a la "desmesurada influencia de la Iglesia en el contexto nacional y político", Obregón mostró una actitud abiertamente anticlerical. Trató de combatir a la Iglesia por el lado de las disposiciones constitucionales y del incremento del espíritu nacionalista (mediante la ampliación del control del Estado sobre la educación). Sin embargo, estas acciones no implicaron un rompimiento total con la Iglesia, pues también pretendía conseguir su apoyo para la política de equilibrio y de unidad nacional.

De esta manera, comenzó a observarse el surgimiento de un sistema político dúctil, sin una dirección demasiado definida o rígida, pues a pesar de combatir posturas disidentes, no se clausuraban las líneas de comunicación en términos de

115 Ibid, p. 60.

conciliación para incorporar a la disidencia dentro de parámetros oficiales. La aportación al sistema político mexicano, resultado de la lucha política de ese tiempo, fue la concentración del poder en la Federación frente a los poderes locales o regionales, destruyendo enclaves de resistencia tradicional al cambio. Ello fortalecería el margen de acción del Presidente de la República y aceleraría la reconstrucción nacional al conferirse al Estado responsabilidades directas para contribuir al mayor bienestar social. Al final del régimen de Obregón se manifestaron los principios de un sistema más o menos estructurado en términos de paulatinos avances revolucionarios dentro de un manejo que prometía tanto un control político más eficiente para la centralización del poder, como una mayor vinculación con las demandas populares. En este sentido se le considera a Obregón como el promotor de una continuidad estable y como fuente de experiencia de liderazgos posteriores.

Obregón logró consolidar el predominio de una fracción revolucionaria sobre las demás, en el camino que De la Huerta le había avanzado al sentar las bases de la paz pública. Ello con el afán de expandir el fortalecimiento del Estado con distintos aliados, incorporando a las masas populares al nuevo proyecto de desarrollo nacional. Asimismo, se preocupó por hacerse reconocer como la dirección central por los jefes del ejército mediante su lealtad y disciplina.

"Alvaro Obregón es, o fue hasta la mañana del 17 de julio en La Bombilla, el protagonista victorioso de esa larga y cruenta historia de deslindes que llamamos Revolución Mexicana. Obregón fue sucesivamente el militar infalible frente a Huerta y Villa, el político abrumador capaz de amplias alianzas frente al clientelismo estrecho de Carranza, el presidente hábil en la manipulación de fuerzas que garantizaban el equilibrio, el empresario insaciable y transformador que resumió en el orden de sus negocios el tipo de sociedad y de hombre nuevo al que aspiraba, el hermano feróz que repartió muertes físicas y civiles entre sus iguales levantizcos, el caudillo indisputado que decidió salvar el país con una reelección tan aclamada co

mo conflictiva, el sobreviviente rodeado de augurios y fantasmas que entrevió la proximidad de su muerte en el ladrido insistente de sus perros". 116

Si a Carranza se le consideraba el forjador del sustento teórico del nuevo sistema en expansión, Obregón se convirtió en articulador y ejecutor práctico del mismo, pues se centró en el afianzamiento del poder oficial para iniciar la continuidad de los regímenes revolucionarios. Mientras el primero se legitimaba por su desposición a la transformación de un Estado caduco, el segundo intentó poner las bases de los cambios emanados de la Revolución, debido a que el reconocimiento de la pretendida legitimidad demandaba con mayor vigor e insistencia la defensa de los intereses mayoritarios. Así, la competencia entre los futuros modelos de conducción nacional y la lucha por la sucesión presidencial entre Adolfo de la Huerta y Plutarco Elías Calles, al final del régimen obregonista, tendría que llevarse a cabo en términos de mayores ofrecimientos sociales, y no ya en función de carismas personales o militares. Esto destacaba para el futuro la importancia incuestionable que tendría la fuerza laboral y campesina en la lucha por el poder, aunque cada vez más controladas por los gobiernos en turno.

"El obregonismo fue el modelo al cual quedaron atados después todos los gobiernos de la burguesía mexicana. Nunca pudieron aplastar a las masas o desorganizarlas. No sólo debieron permitir la organización de las masas, sino que tuvieron que depender de ellas, controlándolas. Nunca pudieron desprenderse de la Revolución, sino que tuvieron que seguir hablando en nombre de ella, como sus supuestos representantes, para poder seguir conteniéndola". 117

116 Aguilar Camín, H., Op Cit, p. 59.

117 Gilly, Adolfo, La revolución interrumpida, p. 344.

2. EL PROCESO INSTITUCIONALIZADOR.

La conciliación y el control constituyeron dos elementos claves para el ascenso de Plutarco Elías Calles a la Presidencia de la República en 1924. La actitud de Calles obedecía a una razón política que significaba, por una parte, la ventaja de permanecer al lado del caudillo fuerte (Obregón) demostrándole su lealtad y eficiencia y, por la otra, ir forjando a la vez su fuerza personal con miras hacia el futuro.

Desde antes de tomar el poder, Calles intentó especializarse en sus relaciones con los líderes de las organizaciones populares, desempeñando una función de negociación y mediación entre las demandas obrero-campesinas y las exigencias de control por parte del gobierno. Con ello se hizo reconocer como el artífice de la mediación y el control políticos. Una vez en el poder, tuvo que afirmarse en él a través de estas aptitudes y no de las militares para lograr su legitimidad interna. Ante el carisma personal de Obregón, Calles (que no contaba con esa cualidad) tuvo que demostrar desde el inicio de su gobierno un mayor énfasis en el desarrollo y consolidación de las instituciones revolucionarias.

Los dos grandes ejes de la obra de Calles se centraron: en el nivel económico, en la reconstrucción nacional como la posibilidad de sentar las bases infraestructurales que promovieran el progreso social y el desarrollo económico nacional; y en el político, en la institucionalización, que tenía como finalidad lograr la unificación interna; regular la lucha de clases para poder contribuir con la obra reconstructiva; ordenar el funcionamiento administrativo del gobierno; y controlar la lucha política de manera que se condujera por los cauces establecidos por las leyes nacionales, esto es, lograr un control centralizado más efectivo sobre la participación de los grupos organizados. La Constitución de 1917, con

las amplias atribuciones que le otorgó el Poder Ejecutivo, se presentaría como el modelo más legítimo para la centralización política, modelo que los gobiernos posrevolucionarios irían afinando con sus aportaciones y que serviría de sustento para conformar el sistema político mexicano.

La primacía de la política de Calles fue la continuación estable del sistema, mediante una consolidación e incorporación de los liderazgos competitivos y la institucionalización de la política, unida a cierto adelanto socio-económico de la nación.

Plutarco Elías Calles, quien enfrentó como Presidente las consecuencias de los primeros impactos de la recesión mundial y las primeras movilizaciones urbanas, actuó para fortalecer el papel del Estado como rector y regulador de la política y del desarrollo económico.

"Bajo el gobierno de Calles, el Estado comenzó a cumplir una función más directa en los asuntos de la incipiente estructuración económica. En este sentido, introduce una concepción más amplia con respecto al desempeño estatal, función que aumenta progresivamente en los regímenes del futuro. Así parece que, a partir de Calles, el arbitraje del Estado, que anteriormente se restringía sólo a la conciliación militar y política, incorpora una nueva dignidad con su arbitraje económico. En el fondo, se comienza a definir el papel del Estado como guardián y alentador del crecimiento económico y su participación sería mucho más palpable con posterioridad". 118

De esta manera, la participación del gobierno en la economía tuvo su base en las atribuciones que el Estado le concedió en el terreno de la regulación. El desarrollo económico de la nación comenzó a ser guiado por el gobierno federal, convertido en fuerza central determinante.

Tres renglones destacaron de la política hacendaria de Calles, que configurarían una nueva manera de asumir los problemas financieros del país: el control de las instituciones

de crédito; el control del circulante monetario; y la estructuración de un sistema fiscal para darle al gobierno una sólida base de ingresos para asegurar así una política de gasto público acorde con las necesidades de intervención del Estado en la economía nacional.

Entre las medidas iniciales para implementar la institucionalización en el nivel económico durante el gobierno de Calles, se encuentran: la modernización de las finanzas gubernamentales; la mexicanización de la Banca y la creación de modernos instrumentos financieros como el Banco de México (en 1925), que a la postre se convirtió en Banca Central (además de regular las actividades bancarias, la nueva institución vendría a ser un competidor más, pues estaba originalmente facultado para realizar operaciones bancarias comunes); la Comisión Nacional Bancaria (en 1925); el Banco de Créditos Refaccionarios y la Asociación de Banqueros de México (en 1928). Para orientar la política agropecuaria se crearon instituciones como el Banco Agrícola y Ganadero y la Comisión Nacional de Irrigación. Con la creación de estos organismos, particularmente el Banco de México, se aceleró la institucionalización de los parámetros en el renglón económico y financiero. Paralelamente, se intentó tranquilizar y estimular la cooperación del sector privado, tratándose de instituir una colaboración más estrecha entre la participación pública dentro de un clima de comprensión mutua para el impulso a la industrialización. El sector patronal se volvió así un aliado del gobierno en el proceso de crecimiento económico, a la vez que obtenía cierta influencia en el ámbito político.

Durante su gobierno Calles actuó por forjar un régimen de instituciones. Se aprestó, desde luego, a consolidar la destrucción de la fuerza política y militar de los grupos locales que en ciertas provincias se habían fortalecido durante el proceso revolucionario. Derribadas estas barreras, los re

cursos del país podrían orientarse hacia un desarrollo sin obstáculos locales. Su nuevo poder dependería de la instrumentalización de las fuerzas populares en apoyos a su intervención. Y la manera de movilizar un respaldo amplio era institucionalizar la continuidad del sistema, basándose en la incorporación de los anhelos sociales. Para ello, Calles necesitaba del manejo ideológico y del contacto continuo con los líderes populares, como instrumentos de consenso y control que aseguraran su poder.

El elemento indispensable para consolidar las bases del poder lo constituyeron las alianzas políticas. Los nexos de los nuevos dirigentes revolucionarios con los grupos populares y sus líderes (a través de la Casa del Obrero Mundial, la CROM, el Partido Laborista o de Luis N. Morones), permitían mantener, además un equilibrio más justo entre el capital y el trabajo.

Una de las banderas de la Revolución para negar al antiguo orden fue justamente la aceptación formal de los obreros y campesinos como actores políticos por derecho propio; por ello, no sólo se aceptó su presencia, sino que constitucionalmente se garantizaron sus derechos, entre ellos, su independencia de acción. Sin embargo, había una gran distancia entre esto y la realidad práctica. La alianza establecida con la Casa del Obrero Mundial sentó un precedente que pronto se convirtió en una norma: la subordinación política de las organizaciones obreras al nuevo régimen para que sus agremiados alcanzaran metas económicas que por sí solos no hubieran podido lograr. La CROM, con el apoyo del Estado, se convertiría en ese tiempo en la mayor agrupación de trabajadores, desempeñando una labor que permitió la unión de su fuerza con el Estado. Sus dirigentes recibieron importantes puestos a cambio de dar pleno apoyo al régimen, en tanto que aquellas organizaciones que insistieron en su independencia, simplemente languidecieron, como fue el caso de la CGT. Las

relaciones con el movimiento obrero en este período perfilaron las posteriores relaciones de colaboración y apoyo mutuo.

Los obreros organizados, aún con mayores exigencias, habían reafirmado las cartas de triunfo de Calles y las alianzas con estas organizaciones resultaron en alianzas con los dirigentes sindicales.

"En algunos casos fue apremiante hacer concesiones a los obreros más fuertes, como lo era en otros casos a los campesinos exigentes. En el caso de las organizaciones obreras, se distinguía a las aliadas y a las enemigas. Todas las organizaciones autónomas fueron consideradas enemigas y tratadas como tales. En cuanto a las aliadas, se les trató como subordinadas; se les exigió reconocimiento jerárquico al Jefe, al caudillo, a reserva de jugosas concesiones individuales a los líderes leales. A las direcciones obreras se les otorgaban concesiones tal vez más visibles por la forma en que se procuró acercarlas al bloque gobernante. Se les controló enfrentándolas a sus bases y apoyando en su contra incluso a las organizaciones autónomas de trabajadores". 119

A pesar de que estas alianzas no podían quedarse en la mera sujeción obrera, por lo que surgió el Código del Trabajo, se pretendía que la clase obrera fuera un apoyo efectivo para el gobierno en sus planes de desarrollo. Así, la reivindicación económica constituyó la prebenda en la organización de la fuerza laboral para evitar los choques entre el capital y el trabajo, dando lugar a un tipo de colaboración equilibrada bajo el control del Estado.

Por otro lado, al admitir a algunos de los principales dirigentes obreros al equipo político dominante, se debilitaba aún más la fuerza combativa de las organizaciones obreras, burocratizando a los líderes y con ello a la fuerza de la base.

"Si bien es cierto que por conducto de los líderes aún mediados, se hicieron presentes las masas obreras como fuerza innegable dentro de la estructura política, también es verdad que por su lealtad burocratizada, introdujeron el germen de un

119 González Casanova, P.; "El Partido del Estado" (I), en Nexos, No. 16, abril de 1979, p. 9.

blando y maleable cooperacionismo que terminó por entregar el movimiento sindical a la política oficial". 120

La utilización dentro de marcos institucionales de la fuerza laboral y la preocupación por mejoramientos concretos, dotarían al poder de una sólida base de legitimidad.

Por su aglutinamiento masivo, las organizaciones populares constituirían una concentración de fuerza que podría significar una presión hacia el gobierno. Por ello, Calles se propuso organizar el poder utilizando una mayor racionalidad en la participación organizada de la lealtad hacia arriba.

El esfuerzo callista en cuanto a la unificación y consolidación se llevó a cabo mediante la integración de los principales agentes representativos de la colectividad nacional. Aunque realizó fuertes alianzas con los dirigentes obreros, no minimizó por ello la importancia del sector privado, al que consideraba vital en la reconstrucción económica del país. Calles estableció un compromiso con los sectores básicos de la sociedad, orientado tanto a la integración de los líderes laborales, como a su sometimiento; tanto al fomento del desarrollo capitalista, como a la incorporación de los preceptos constitucionales a su política. Tal compromiso, que ya se había planteado antes de alguna forma, tenía la función de quedar bien con todos para garantizar el consenso social, la estabilidad política y el progreso económico; pero incluyó un elemento nuevo: el reconocimiento explícito de que la satisfacción de cierto bienestar masivo era una imperiosa necesidad para el propio desarrollo económico.

En el caso de los campesinos el proceso fue más lento, debido a su mayor número, a su dispersión y a que las demandas que surgían de sus organizaciones afectaban fundamentalmente intereses que el régimen no estaba dispuesto a afectar.

Para fomentar el apoyo de los campesinos y la adhesión de

los dirigentes agraristas, la política callista acudió tanto a la retórica ideológica, como a algunas concesiones reales. El problema agrario, en la concepción de Calles, iba más allá de las demandas de tierra de los campesinos. Calles aceptaba la necesidad de la reforma agraria en un doble sentido: como medio político en la estabilización, pacificación e integración campesina al sistema y como base para el progreso económico nacional, ocupando este último aspecto su atención e interés primordial. Al respecto, impulsó la creación de nuevas medidas para asegurar la productividad agrícola y realizó esfuerzos por llevar a cabo cierta planeación de la agricultura, con el fin de que ésta fuera más moderna. En este sentido se crearon la Comisión Nacional Agraria, los Bancos Ejidal, Central, Regionales y Refaccionarios, el Banco de Crédito y la Comisión Nacional de Irrigación.

A través de la Ley sobre Reparto de Tierras Ejidales de 1925, se observaba claramente el rechazo personal de Calles a la explotación comunal de la tierra y una aceptación del sistema de explotación individual. Las parcelas repartidas debían convertirse en patrimonio de la familia del campesino. Contradictoriamente, Calles encontró el apoyo necesario a su proyecto antiolecionista precisamente entre los antiguos zapatistas (Díaz Soto y Gama y Miguel Mendoza López S.). La retórica oficial de una reforma agraria integral y familiar era muy atractiva para una gran parte de la población rural. Simultáneamente, el programa callista parecía plantear una solución para la productividad en el campo, al defender el principio de propiedad, que se basaba en la pequeña propiedad y en que el goce del producto sería del campesino. Los líderes del zapatismo incorporaron la tendencia oficial tomando de ella lo que más se adecuó a su propia ideología: "la tierra será del que la trabaje".

La reforma agraria continuó siendo en el período de Calles más una promesa que una realidad y esa fue una de sus

grandes limitaciones. Calles dio ímpetu al reparto de tierras, pero al final de su período había perdido mucho de su vigor. Tenía la idea de que el ejido no era más que una situación transitoria de la propiedad y posesión de la tierra. Creía que la forma fundamental de promover la productividad en el campo era la parcelación de la tierra y el fomento a la pequeña propiedad para crear los estímulos necesarios en el productor del campo. Los ejidos habrían de convertirse, con el tiempo, en la pequeña propiedad privada que, según él, anhelaba todo campesino. Esta era la forma perfecta de estimular el desarrollo del campo.

Calles no creía en el ejido como institución básica de las relaciones del Estado con los campesinos, que proporcionaría apoyo político y estabilidad al régimen. El sistema de tenencia comunitaria de la tierra le parecía a Calles una traba a la producción. Coincidió con los liberales mexicanos del siglo XIX en que con la disolución del régimen colectivo de tenencia de la tierra, se daría un enorme salto cualitativo en las relaciones de producción en el campo. Su posición anti-reparto y anti-ejido lo llevó incluso a señalar que:

"Si queremos ser sinceros, tenemos que confesar, como hijos de la Revolución, que el agrarismo, tal y como lo hemos comprendido y practicado hasta el momento presente, es un fracaso (...) este camino nos llevará al desastre porque estamos creando pretensiones y fomentando la holgazanería". 121

Hacía notar el "elevado número de ejidos" en los que no se cultivaba la tierra y, sin embargo, se proponía que se ampliaran; consideraba que se debía poner un "hasta aquí" y no seguir adelante en los fracasos. Finalmente expresaba que se debería fijar un período relativamente corto en el que las comunidades que todavía tuvieran derecho a pedir tierras, lo ejecutaran, y una vez expirado este plazo, "ni una palabra más sobre el asunto".

121 Gutelman, Michel, Capitalismo y reforma agraria en México, pp. 98-99.

Tales señalamientos causaron graves agitaciones en el campo, pues sus ideas no eran compartidas por muchos grupos revolucionarios, como los radicales tejedistas, las ligas de comunidades agrarias y el núcleo agrarista de los altos milites, en los que se encontraba el general Cárdenas, Cedillo, Portes Gil y los sureños de Yucatán. La Liga de Comunidades Agrarias de Veracruz, una de las más dinámicas y fuertes del país, decidió buscar la formación de una gran organización nacional que diera impulso a la reforma agraria; fue así como surgió la Liga Nacional Campesina en 1926. Si bien esta central no actuó nunca al margen del régimen, como en el caso del movimiento obrero, sus ligas con el gobierno fueron relativamente menores que las de la CROM, al menos al principio.

No obstante que el reparto agrario no se detuvo, la presión venida del campo creó una tensión social muy grande que traería como consecuencia posteriormente la postulación de Cárdenas. 122

Por otra parte, los militares seguían exigiendo el reconocimiento político a su fuerza y las mejoras económicas a cambio de su lealtad. Por ello, Calles se preocupó por organizar al ejército y por hacerlo un instrumento de la institucionalidad, de la que él se había convertido en el mejor exponente. Las medidas iniciales más importantes en este sentido fueron la reorganización y moralización del personal militar y la reducción de las partidas presupuestales destinadas a los gastos del ejército. Ello, junto con el adoctrinamiento

122 La presión creada en el campo inclinaría la balanza para que el sucesor de Abelardo Rodríguez (último gobernante del llamado maximato y callista ortodoxo) fuera Lázaro Cárdenas y que su candidatura fuese lanzada por la Confederación Campesina Mexicana. Así, las fuerzas agraristas fueron justamente las que apoyaban al general Cárdenas cuando se dio el conflicto entre éste y Calles.

to de los oficiales hacia la lealtad institucional. Una de las medidas prácticas más importantes y decisivas fue la de implantar un sistema rotativo para los jefes militares que operaban como caciques en sus regiones, de tal manera que no pudiese haber un afianzamiento de su personalidad en los cuerpos que mandaban, controlando con ello su poder.

Así se crearon las bases de un nuevo ejército. Al lado de las nuevas medidas, no se escatimó en utilizar al soborno como medio, como los excelentes contratos en las obras públicas y la incorporación de militares a la estructura del poder. Las medidas tomadas durante la gestión de Calles fueron elementos sustanciales para conformar un ejército fuerte, disciplinado y leal a las instituciones que, en aquel entonces, apenas se perfilaban en la estructuración del Estado mexicano moderno. De esta manera, los esfuerzos del presidente Calles -que continuaría como Jefe Máximo- para reorganizar al ejército, profesionalizándolo de tal manera que sus objetivos fueron ya de carácter nacional, no significaron necesariamente su exclusión de la lucha política, pero sí la integración del instituto armado como parte del Estado nacional (como aparato del Estado). Esta fue una de las herencias políticas que el callismo dejó al sistema político mexicano, haciendo que la estabilidad política del país se perpetrara sin tener que sufrir la constante amenaza de los cuartelazos, las asonadas y los pronunciamientos, rasgos característicos de las modernas sociedades latinoamericanas.

En otro orden de relaciones políticas, se pretendía robustecer la posición del Estado frente a la Iglesia, que aún no quería renunciar a su intromisión política en la sociedad. Desde este punto de vista, la orientación nacionalista debía eliminar la competencia entre la Iglesia y el Estado y establecer pautas de control referentes a cualquier influencia y a cualquier presión independiente al poder oficial. La lucha

del movimiento cristero contra las medidas anticlericales del régimen de Calles, había subrayado la necesidad de un intento institucionalizador y justificó la utilización del nacionalismo ideológico al lado de las metas revolucionarias, como arma frente al pluralismo fragmentado de la realidad interna.

La rebelión cristera no había llegado a poner en peligro la hegemonía misma del grupo revolucionario, pero tampoco se le había podido apagar y su existencia debilitaba al poder central y al proyecto de institucionalización. Es verdad que el ejército cristero no había sido vencido enteramente cuando se procedió a su desmovilización al final del régimen de Calles, y que pronto se volvería a desatar la violencia, pero ésta ya no tuvo entonces la importancia del pasado, ni mucho menos puso en duda el triunfo del Estado. La Iglesia, como fuerza política, había perdido la partida frente al régimen de la revolución y el Estado se había fortalecido sensiblemente.

El énfasis en el desarrollo político institucional y el fomento al desarrollo económico con estímulos individuales, se vinculan ideológicamente a la meta del nacionalismo. Como arma justificadora de la acción política, el nacionalismo estuvo presente en los regímenes de Carranza y Obregón, pero en Calles su función se extendió como fuente de oposición tanto a la excesiva intromisión extranjera, como a la participación disidente o no alineada.

"Cuando a fines de la década de los veinte Calles vislumbra ya con claridad los componentes básicos de la maquinaria que iba surgiendo de sus órdenes y de sus transacciones, la mexicanidad y la nación fueron introducidas como última instancia espiritual de toda conducta revolucionaria. Los gobernantes podrían barajar a su gusto la gama interminable de lemas cobijados por esa vaga entidad conceptual llamada México.

México, nación, mexicanidad, revolución, colectividad y régimen se vuelven términos intercambiables en el corazón del nacionalismo revolucionario". 123

El nacionalismo fue la expresión de la lucha que librara el régimen callista por el control de los recursos internos y por hacer valer la soberanía nacional. Este elemento no fue preponderantemente doctrinario, sino práctico y constituyó una de las maneras más importantes de ganar legitimidad interna a los ojos de los grupos revolucionarios. Una de las aportaciones de Calles en el terreno ideológico fue hacer de la Revolución un fenómeno comprensivo en el ámbito gubernamental, constituyéndose en un elemento que viviría permanentemente en la obra y el carácter de los gobiernos posteriores.

Con Calles se vigoriza plenamente el proceso de institucionalización de la Revolución iniciado diez años antes por Carranza y seguido por Obregón. La institucionalización sería la expresión, a nivel político y jurídico, de las relaciones de poder, de clase y de producción. Con ello se consolidaba el poder central y se reforzaba la figura del ejecutivo fuerte, manteniendo un cierto equilibrio político. Con el proceso de institucionalización del poder se observó una virtual absorción de la sociedad civil en la sociedad política. En el fondo, Calles trató de dar una nueva dimensión a la institucionalización; las expectativas sociales debían estar ligadas al desarrollo de las instituciones del sistema y no a los ofrecimientos particulares del caudillo o de algún otro líder independiente. Como necesidad correlativa, el énfasis en la institucionalización implicó la estructuración de una lealtad institucional que incorporara y trascendiera a la lealtad personal.

La política de reconstrucción e institucionalización del régimen de Calles sentó las bases estructurales del poder económico y político del Estado, lo que posteriormente le daría a éste la capacidad de ser el impulsor y rector de la vida económica nacional. Estos dos elementos serían determinantes para el funcionamiento posterior del Estado y del sistema político mexicano. Por una parte, le permitirían al gobierno,

como representante del Estado, erigirse como el impulsor del desarrollo económico; y por la otra, le permitieran ordenar y controlar la lucha política para que se condujera por las líneas establecidas por los gobiernos revolucionarios.

El armazón de los aparatos del Estado moderno mexicano tomaban su forma definitiva hacia la época de Calles. Después, Cárdenas incorporaría a las masas al aparato estatal, pero no hubiera podido hacerlo sin el armazón y los instrumentos legados por el callismo, pues históricamente era necesario primero organizar al nuevo Estado. Por primera vez se dan los pasos concretos y multilaterales necesarios para configurar el Estado fuerte y centralizado que caracteriza al sistema político mexicano, capaz de ser un verdadero Estado nacional y convertirse a su vez en una poderosa palanca de desarrollo interno.

Durante el régimen de Calles se perfiló un nuevo tipo de nexos en los que el Estado y la sociedad fueron definiendo un nuevo tipo de relaciones. Asimismo, Calles aportó al manejo político futuro la proyección de la cordura, la colaboración y la lealtad. La apariencia de unión y consenso, independiente de las inconformidades o disidencias internas, constituyó una meta política que perduraría en el futuro. La acción de Calles se dirigió hacia una nueva organización del poder, con base en prestigios institucionales, a los cuales su gobierno y los posteriores pudieran acudir en situaciones de crisis o disidencias conflictivas.

3. EL PARTIDO NACIONAL REVOLUCIONARIO; SUSTENTO BASICO DEL SISTEMA POLITICO MEXICANO.

Para tener una mayor claridad sobre algunos elementos fundamentales que contribuyeron en la formación del Partido Nacional Revolucionario, consideramos necesario hacer un paréntesis para observar el panorama de la vida partidaria en Méxi-

co durante los años que antecedieron a la creación de este partido.

La trayectoria de los partidos políticos mexicanos durante el siglo XIX estuvo marcada por la inestabilidad de las organizaciones políticas que giraban en torno a liderazgos personalistas. Más que partidos políticos, constituían minorías afines ideológicamente, cuya integración y desintegración dependía de los acontecimientos políticos y del grupo que detentaba el poder. Cuando Porfirio Díaz llegó al poder, utilizó la política de conciliación con el fin de lograr la desaparición de las corrientes políticas. Los incipientes partidos políticos desaparecieron del panorama nacional hasta que Díaz quiso mostrar como legales sus reelecciones; para este propósito se utilizaron el Partido Constitucionalista Liberal, la Unión Liberal y el Círculo Nacional Porfirista. A partir de 1900 comenzaron a surgir algunas agrupaciones políticas que se oponían a la dictadura, como el Club Liberal Ponciano Arriaga (rápidamente reprimido por Díaz) y el Partido Liberal Mexicano (encabezado por Ricardo Flores Magón). Pero una vez más, en las elecciones de 1910, dos nuevos partidos apoyaron la reelección de Díaz: el Partido Democrático y el Partido Nacional Reelectionista. Así durante el gobierno de Díaz se fundaron varios partidos con la función de crear la imagen de elección democrática en las reelecciones del dictador, al tiempo que se reprimieron los pocos intentos de agrupaciones políticas independientes.

Un caso particular en esta trayectoria lo constituyó el Partido Antireeccionista fundado por Madero en la etapa decisiva y culminante de la oposición a Porfirio Díaz, pues se concebía como un partido independiente, como un medio de acción política y de lucha contra la dictadura. Fue el primer partido de la historia pre-revolucionaria que se sustentó en un largo trabajo organizativo y que definió una plataforma

política electoral.

La renuncia de Porfirio Díaz en 1911 creó de inmediato un nuevo clima político en el país. El Partido Antireeleccionista se veía superado por el desarrollo de los acontecimientos y resultaba inoperante en la nueva situación del país. Además, el lema de la "no reelección" había perdido el atractivo que tuvo en los días de la lucha contra el continuismo. Por ello, Madero transformó el Partido Antireeleccionista en Partido Constitucional Progresista para la elección presidencial de 1911.

La libertad política establecida al triunfo maderista, dentro de un marco de tolerancia jamás conocido, favoreció la organización de varios partidos políticos que también aspiraban a participar en las elecciones de ese año. Entre ellos se encontraban: el Partido Católico Nacional (conservadores derrotados por Juárez); el Partido Popular Evolucionista (de franca oposición a Madero); el Partido Nacional Independiente (formado por un grupo de jóvenes revolucionarios); el Partido Liberal Rojo y el Partido Nacionalista Democrático (ambos decidieron después adherirse a Madero).

"Lo negativo, en el caso de 1911, no fue que los partidos se hubieran formado con cierto apresuramiento, cosa inevitable en ese momento, sino que aquellos que representaban los intereses del viejo régimen hayan derivado hacia la conspiración política, en lugar de cooperar para la consolidación de un sistema democrático de partidos en el clima tan propicio que había creado el triunfo del maderismo". 124

La continuidad de estas organizaciones se vio obstaculizada con el golpe de estado de Victoriano Huerta y el desencadenamiento de la revolución armada. La voz de los partidos fue sustituida por el lenguaje de las armas, abriéndose así un nuevo paréntesis en la organización de la vida cívica, en

124 Fuentes Díaz, Vicente, "Partidos y corrientes políticas", en México 50 años de Revolución, T. III, La Política, p. 385.

donde pesaba la ausencia de organizaciones políticas estables, capaces de educar, de disciplinar, de agrupar y de coordinar eficazmente los movimientos políticos.

Fue hasta 1916, cuando se comenzaron a organizar nuevos partidos, cuya característica fundamental sería girar alrededor de la fuerza política de los caudillos militares de la Revolución: el Partido Liberal Nacionalista (apoyado por Carranza hasta que tomaron fuerza otros partidos y entonces desapareció); el Partido Liberal Constitucionalista (aunque al principio dominaron en su seno personas adictas a Carranza, acabó siendo la rama obregonista del carrancismo); el Partido Nacional Cooperativista (con un fuerte apoyo inicial a Obregón; posteriormente se ligó a Adolfo de la Huerta y desapareció junto con él); el Partido Laborista (encabezado por Luis N. Morones; se apoyó en Obregón, pero al entrar en conflicto con él, estuvo entonces bajo la tutela de Calles); el Partido Comunista (que no logró afirmarse como un centro político independiente, revolucionario o de clase y dio su apoyo al régimen obregonista); y el Partido Nacional Agrarista (logró sobrevivir bajo el amparo de Obregón y murió cuando Calles decidió suprimirlo).

Al lado de los partidos nacionales, apareció una infinidad de partidos y clubes políticos de carácter regional que también se abstuvieron a la tutela de los caciques y caudillos de diversas regiones, sirviendo como instrumento para alcanzar sus ambiciones. Los dirigentes políticos consideraban propiedad personal a sus partidos, esto era la expresión de las supervivencias del caudillismo a diversos niveles. Por eso, cuando Obregón, seguro de su autoridad sobre los partidos Agrarista, Cooperativista y Laborista, intenta unificarlos en la Confederación Nacional Revolucionaria, fracasa ante los intereses personales de los dirigentes de cada

agrupación.¹²⁵ Una de las consecuencias del movimiento revolucionario había sido que los principales jefes militares, arumentando su participación en él, se consideraban con derechos adquiridos para ejercer el poder. La mayoría de los ex-jefes de la Revolución, sin haber depuesto las armas, se preocupaban esencialmente por acumular tierras y ejercían el poder de manera arbitraria en las regiones bajo su control, lo que mantenía presente la amenaza de una tentativa de golpe militar.

En general, los partidos políticos de esta época, cuya existencia era dependiente de los caudillos revolucionarios, se vieron envueltos y sacudidos por las peripecias de la vida política de aquel tiempo, en medio de las cuales declinaron o sucumbieron. No sólo carecieron de una ideología precisa y de una organización sólida, así como del tiempo para fincarse como organizaciones con un nuevo estilo de acción política, sino que no pudieron superar la fuerza y personalidad de los caudillos. Muchos de estos partidos fueron suprimidos al enfrascarse en los conflictos entre los mismos caudillos, llegando incluso a obstruir la obra de los gobiernos revolucionarios; los demás, serían posteriormente integrados al partido de la Revolución. El hecho de que la mayoría de estos "partidos" hubieran tenido una vida efímera, consolidaba a los caudillos como centro de la vida política en detrimento de la vida democrática.

"En México, como en la mayoría de las democracias occidentales, los partidos políticos fueron efímeros antes de la época moderna. Pero, a diferencia de otras democracias, en México no aparecen partidos de carácter ideológico apoyados por clases sociales o grupos de interés específicos, sino partidos caudillistas.

¹²⁵ Otra de las razones que ayudan a explicar tal división es que entre las masas campesinas y obreras subsistía un resentimiento mutuo, nacido y conservado desde el momento en que Carranza utiliza a los batallones rojos para combatir a los contingentes campesinos de Villa y Zapata.

Esta es la característica dominante en la historia de los partidos mexicanos, que abarcó incluso el caso de Francisco I. Madero quien, después de un gran esfuerzo para fundar un partido de corte americano, cayó en el caudillismo cuando tuvo que reformarlo". 126

Cuando Calles llegó a la Presidencia, no pudo lograr de inmediato concentrar el poder político en un mando único. Subsistían los partidos caudillistas: el Laborista al lado del gobierno de Calles y el Agrarista, ligado a Obregón. En realidad, más que partidos se convertían cada vez más en instrumentos, claramente definidos, de los grupos políticos en el poder. Estos factores debieron pesar posteriormente en el ánimo del general Calles para promover la formación de un nuevo partido que agrupara, coordinándolas y disciplinándolas, a las fuerzas dispersas y aún anárquicas del sector revolucionario.

Calles percibió que la continuidad en el poder no quedaba plenamente garantizada pese al cierto avance en la consolidación política. La creciente división entre las fuerzas políticas, le dificultaba al gobierno la tarea de controlarlas, por lo que Calles planteó la necesidad de una integración total de las fuerzas caudillistas en una sola unidad como sustento para la interacción política del futuro. A partir de ese momento, se empezó a forjar la idea de organizar un gran partido nacional que incorporara a los diferentes partidos revolucionarios que operaban en distintas regiones del país y así centralizar en forma efectiva el control político en manos de la conducción política. El deseado control sobre las fuerzas sociales o militares encontraría su solución al organizarlas dentro de los parámetros. Con ello se consolidaría a la Revolución en el poder.

Calles mismo justificó la necesidad de crear un nuevo organismo político nacional cuando comunicó su proyecto a Portes

126 González Graf, Jaime, "El juego de partidos políticos en México", en México, realidad política de sus partidos, p. 330.

Gil en agosto de 1928 en los siguientes términos:

"Durante más de quince años, nos hemos debatido, los revolucionarios, en luchas estériles por encontrar la fórmula para resolver los problemas electorales. Todo ha sido inútil. Hemos visto que las ambiciones incontinentes de muchos han arrastrado al país a luchas armadas que nos desprestigian y que nos convencen de que hemos errado el camino. Ya creo que la organización de un partido de carácter nacional servirá para consistir un frente revolucionario ante el cual se estrellen los intentos de la reacción. Se lograría a la vez encauzar las ambiciones de nuestros políticos disciplinándolos al programa que de antemano se aprobara. Con tal organismo se evitarán los desordenes que se provocan en cada elección y poco a poco, con el ejercicio democrático que se vaya realizando, nuestras instituciones irán fortaleciéndose hasta llegar a la implantación de la democracia". 127

Semanas después, durante su último Informe de Gobierno, Calles, expresó que la muerte del último caudillo -Obregón- planteaba la necesidad de pasar "de la condición histórica de país de un hombre a la nación de instituciones y de leyes" y darle a la política nacional un carácter más estable y orgánico. Esto es, anunciaba la hora de abandonar el régimen de caudillos y de entrar en el régimen insituacional. El problema para el control de los partidos autónomos, era el control de los caudillos, y ante su pronta extinción, se imponía un sustituto institucional que los reemplazara. De esta manera, el control político-militar se volvió más complejo, pues no sólo se requería de un ejército que dependiera del jefe de gobierno, sino de un partido que le fuera institucionalmente fiel y nació, en 1929, el Partido Nacional Revolucionario (PNR).

Como concreción de la idea planteada por Calles, la fundación del PNR era el resultado de una determinación personal, y no el fruto de un acto voluntario, democrático, proveniente de las fuerzas revolucionarias. Era una creación del poder y para institucionalizarlo. Sin embargo, debido a su desunión, parecía dudoso que estas fuerzas hubieran podido orga-

nizar el mismo frente por sí solas. Se trataba de reunir en un sólo bloque a fuerzas dispersas, la mayoría de carácter local y dependientes de caciques o de caudillos militares que continuamente dislocaban la vida política con sus fricciones

"El PNR fue un partido de partidos regionales, de caudillos políticos regionales. Desde su nacimiento, el partido del Estado rev
16 una disciplina (aunque ésta no fue automática) en sus miembros, propia de caudillos y políticos que habían encontrado en el espíritu de cuerpo y en las jerarquías de mando, una fuente de seguridad y poder. Pero al mismo tiempo, los caudillos y el partido mantuvieron y protegieron la autonomía de sus cliente
las y secuaces, base de su propia fuerza de negociación discipli
nada". 128

El Partido Nacional Revolucionario comenzó siendo una coalición de fuerzas bajo el mando de un comité ejecutivo nacional a través del cual se imponía la autoridad de Calles. De esta manera, se canalizaron al partido los suficientes re
cursos para crear el aparato burocrático que le era indispen
sable para imponerse a cualquier fuerza opositora. Las fuerzas políticas, partidos y organismos populares que no formaron parte del partido oficial, comenzaron a ser combatidos por la nueva organización y por el mismo gobierno. 129

Uno de los éxitos que se le atribuyen al partido oficial en sus inicios, fue la pacificación del país después de constantes desafíos y rebeliones. Sin embargo, son varios los factores que contribuyeron en este sentido: Calles pudo aprovechar un acontecimiento decisivo, el asesinato del Presidente electo, Alvaro Obregón, para convencer al resto de los militares y caudillos regionales de que debía darse a un

128 González Casanova, P., "El partido del Estado". (II), en Nexos, No. 17, mayo de 1979.

129 Cuando se inicia la creación del PNR, el Partido Nacional Agrarista se niega a participar en el nuevo organismo. La respuesta del gobierno no es inmediata al expulsar de la vida política a la corriente "anti penerista" y a su líder.

civil la Presidencia de la República, pues les advirtió que de nombrar a un militar se desataría otra grave rebelión de los demás generales insatisfechos. Calles los persuadió, además de que sólo mediante la organización de un partido político, en el que sus intereses fueran representados y sus conflictos solucionados, se podrían impedir otras rebeliones y se consolidaría el predominio político que conjuntamente ejercían sobre México. Al parecer, los hombres fuertes regionales estaban en disposición de escucharlo, pues muchos de los principales personajes militares habían resultado muertos en las rebeliones de 1920, 1923 y 1927, y muchos más fueron destituidos en la revuelta de 1929.

Los que restaban se habían visto oprimidos lentamente por dos clases de presiones, que aumentaban su disposición para incorporarse al partido oficial: las reformas en el interior del ejército, tendientes a convertir en profesionales a los militares y destinadas a reducir los elementos de personalismo que antes habían unido a las tropas con los oficiales en forma individual; y la modificación de las fortunas personales de los generales restantes, pues muchos se estaban volviendo extremadamente ricos como resultado de su lealtad hacia Calles. Así, mientras más ricos eran, más tenían que perder en una rebelión fracasada. La presión militarista no fue una mera justificación de Calles para controlar el poder. Ella aparecía como un hecho incontrovertible, pues la primera revuelta a raíz de la formación del PNR había sido la de un grupo de militares, sector que todavía jugaba un papel político importante.

En esas circunstancias se formaría el partido oficial, que fuera en ese entonces una amalgama de las maquinarias políticas locales, en un inicio, dominadas por las figuras militares, pero posteriormente debilitadas. Con ello se iría consolidando el sistema político que gobernaría a México. Ca

lles fue fortaleciendo gradualmente a la burocracia partidista y debilitando las bases provinciales del poder, al que se le había dado acomodo en la organización del partido original.

Desde su inicio, el PNR pudo encauzar la renovación de las personas en los puestos de elección y, secundariamente, recibir la inspiración popular periódica que lo posibilitaría para actuar como vía de comunicación y de tránsito entre pueblo y gobierno. De acuerdo con su programa, el PNR respetaría a las organizaciones locales existentes y su bandera serían los artículos 27 y 123 constitucionales, pues el partido se consideraba como representante de los obreros y campesinos. Sin embargo, esto no fue un impedimento para que las principales organizaciones de trabajadores quedaran fuera de sus filas en ese momento. Así, formalmente, el PNR nacía comprometido con un sistema popular y pluralista, sin pretender detentar el poder y con la intención de superar las formas decisorias personalistas y arbitrarias. Parecía ser la negación de los procedimientos autoritarios que habían prevalecido hasta el momento; no obstante, en la práctica, se mostraría como un extraordinario instrumento para que sus dirigentes manejaran todos los hilos del control político.

El PNR perseguía varios propósitos a un mismo tiempo: en primer lugar quería aglutinar y fusionar, a nivel nacional, a la inmensa mayoría de los elementos revolucionarios (sectores y grupos) que se hallaban dispersos en el territorio nacional para lograr una integración amplia y disciplinar debidamente las tendencias de los pequeños organismos regionales que dificultaban "la marcha de la Revolución". En forma especial era necesario incorporar a aquellos que, de haber permanecido independientes, hubieran sido un factor de constante inestabilidad política.¹³⁰ El partido nació con el objeto si

¹³⁰ Bajo esta perspectiva, por ejemplo, Calles integró en el nuevo partido a la Liga Campesina, que ya contaba con una fuerza aproximada de 300,000 miembros.

multáneo de negociar con los poderes tradicionales y fomentar nuevas relaciones políticas. Así, por ejemplo, el peso político de los militares fue a la vez conciliado y contrarrestado con fuerzas emergentes, como los campesinos a través del reparto de tierras. Con ello se buscaba darle una coherencia nacional a los diversos grupos de la burocracia política y fortalecer el centro integrador de ésta en detrimento del regionalismo y del localismo imperantes, proporcionando al Presidente un organismo de apoyo seguro que concentrara a los líderes políticos en torno suyo. Esto implicaba reforzar la posición presidencial, lo que renovaba la autonomía relativa de la burocracia política frente a los intereses locales y regionales, tan desgastados por el fenómeno del caudillismo revolucionario.

En segundo lugar, se pretendía garantizar a los altos mandos militares sus posiciones dentro de la burocracia política, siempre y cuando se aceptaran las reglas del juego político inherentes al PNR. Se establecía así un marco institucional (un terreno de compromiso) para la transferencia pacífica del poder en cada sucesión presidencial y un mecanismo operante para el gradual traslado del predominio de la rama militar a la rama civil del grupo en el poder. La sucesión de un tipo de político a otro se daría en forma pacífica dentro de la misma continuidad. Esto perfilaba la tendencia a la aceptación de diferentes tipos de liderazgos dentro de la misma continuidad revolucionaria.

"En este marco, las personas, los poderes personales pierden importancia frente a las tendencias históricas y estructurales; independientemente de que una actividad política se puede ejercer en la penumbra, aprovechando factores reales de poder armados a lo largo de los años, pero que no preside, sustancialmente, la necesidad del Estado de conservar su continuidad histórica". 131

131 González Graf, Jaime, "Presidencialismo y continuidad", en Análisis Político, Vol. 5, No. 45, p. 370.

Cada tipo de liderazgo estaba en concordancia con las exigencias y presiones del momento en el cual le había tocado intervenir. Así, la conducción militar coincidió en primer término con la necesidad de aplacar las rebeliones dentro del fragmentado poder y consolidarlo bajo el control de una autoridad central. Simultáneamente, su intervención resultó atractiva y aceptable para diversos sectores sociales. Inclusive éste fue un liderazgo eficaz, en la movilización de las masas populares que se habían habituado a seguir el llamado de líderes fuertes y carismáticos. Pero los militares, no obstante su capacidad para controlar el poder, tuvieron que cederlo a conductores civiles cuando las necesidades políticas, económicas y administrativas del Estado cambiaron.

Y en tercer lugar, se debía proporcionar una base social de apoyo permanente para el grupo gobernante y el Estado, mediante la constitución de un aparato de Estado (con fines electorales) que encuadrara a los empleados públicos; confederara a una multiplicidad de organismos electorales locales, regionales y nacionales; y que permitiera la participación organizada de los líderes de las clases medias emergentes en el manejo de los asuntos políticos centrales. Al dejar de la do al liderazgo militar, con el PNR Calles recurre a los profesionales de las clases medias para vincularlos con el ejercicio del poder. Esto es, el poder del Estado comienza a quedarse en manos de los jóvenes políticos de las clases medias que ocupan el espacio político de los caudillos y sustituyen a los militares en el ejercicio del poder, articulando ese proceso de consolidación: del militarismo, a la dirigencia partidaria, y después a la burocracia gubernamental. Con ello se gestaría el germen de la clase política que gobernaría a México posteriormente, al mantenerse la hegemonía de la "familia revolucionaria" en el poder. Estos elementos contribuirían a la estabilidad política del país, pues la lucha política, se encauzaría por el sendero de la institucionali-

zación, constituyendo un dique a la política militarista practicada hasta ese momento. La creación del PNR significó un nuevo mecanismo de manipulación y conciliación tanto para el propio Calles, como para el avance político de los futuros gobernantes mexicanos.

De esta manera, el partido se presentó para las clases medias y especialmente para Calles, como una fórmula eficaz para controlar procesos políticos tan importantes como la sucesión presidencial, pues nació precisamente cuando la sucesión de Obregón se planteaba en términos conflictivos. A su vez, el propósito de controlar la sucesión presidencial era para Calles una forma de concentrar el poder detrás del trono. Pese a sus expectativas originales, el partido llegó a ser una forma de institucionalizar y de fortalecer el régimen presidencial y de abolir el poder de los caudillos, creando un excelente medio de control y de difusión de los poderes de hecho al mando del Ejecutivo.

"El atribuir ambiciones personales al Presidente Calles en la creación del PNR, no implica que ellas no se vieran instrumentalizadas por una singular visión política, en el sentido de que un partido político único podía ayudar al país a evitar sublevaciones y a estructurar el poder obtenido por líderes de las clases medias emergentes a partir de la Revolución".
132

La estructura inicial del PNR estaba constituida por dos niveles que reflejaban la contradicción fundamental existente en el seno del partido: el centralismo y el regionalismo. Estos dos niveles eran: en el horizontal, la confederación de partidos o fuerzas caciquiles; y en el vertical, las direcciones de mando que tendían a mantener el control del centro sobre los poderes locales. Esta era la única forma de transacción que podía pretender la unidad de las diversas

132 Lerner, Bertha, "Partido Revolucionario Institucional", en México, realidad política de sus partidos, p. 56.

fuerzas políticas que se reclamaban de la Revolución. La transacción consistía en que, si bien se proponía un mando central para todas las fuerzas, su actividad local sería reconocida y apoyada por el centro, siempre y cuando hubiera disciplina. Esto reflejaba una maniobra de Calles para atraer a los principales caudillos y caciques del país y mantenerlos unidos en torno a su proyecto.

El partido reunía elementos heterogéneos que encontraban su común denominador en la cohesión política, su identificación básica con respecto al Estado y en el desempeño de una función de conciliación en el movimiento revolucionario. Si bien el propósito de consolidar el nuevo orden revolucionario unía a los dirigentes, la forma y magnitud del cambio eran concebidas de manera distinta en función del origen social, ideas, intereses y aspiraciones políticas diversas. Aún cuando las divergencias ideológicas y políticas eran manifiestas, el intento de unir corrientes diversas y contradictorias bajo el rubro de la ideología de la Revolución Mexicana, constituyó uno de los sellos del Partido a través del tiempo.

El PNR recibió, además una afluencia de nuevos líderes, dejando a un lado a las viejas cabezas de los partidos sectoriales. Con ello, los posibles partidos opositores del Partido naciente se desintegraban. Por ejemplo, Morones, dirigente del partido Laborista Mexicano, estrecho colaborador de Calles en una época, quedó fuera del Partido; y en el seno del sector campesino, las viejas cabezas, por lo menos las más radicales (como Soto y Gamá), también quedaron fuera de él.

"La depuración de líderes inconvenientes de acuerdo con los intereses de Calles, parece ser una función auxiliar del Partido, desarrollada plenamente en su primera etapa. El Partido empieza a ejercer el papel de reclutamiento, educación y socialización de los nuevos cuadros y de sustitución de los viejos poderosos."

deres locales". 133

Desde su primera etapa, el Partido expresó su propósito de convertirse en un partido de masas que aglutinara a todos los revolucionarios del país. Sin embargo, la calidad de miembro individual no era la unidad de base del partido, sino más bien el partido regional, pues el primer lazo de lealtad directo se establecía con respecto al partido regional circunscrito a un territorio y con una integración de intereses sociales indefinida. Posteriormente, el partido adquiría una supremacía política, frente a la pérdida de legitimidad de los grupos locales. La participación de un partido regional dejó de ser requisito para la militancia con éxito en el PNR, utilizándose una clara ideología de conciliación nacional. Ello aumentó la fuerza del Partido y se transformó con rapidez en la principal organización política del país, pues se integró como partido nacional sin partidos, más centralizado y apto para regular los movimientos políticos y electorales.

La conciliación nacional fue el rasgo ideológico distintivo en la declaración de principios que marcó la creación del Partido, en un intento de armonizar todas las tendencias de los diversos grupos, intereses e individuos para mantener la paz y la estabilidad política en nombre de las necesidades nacionales.

En este período, el Partido reunió e incorporó a los principales líderes de las organizaciones populares que mostraron habilidad y capacidad política durante la fase armada del movimiento revolucionario. La preocupación central del partido era lograr una cohesión política por medio de la conciliación entre los líderes, que permitiera la expresión de aspiraciones a través de canales no violentos, así como la acción conjunta para lograr a largo plazo un mayor poder de

movilización de los sectores populares. Así, las alianzas de clase se fortalecieron en la primera etapa, pero al nivel de los líderes de las clases medias procedentes de sectores populares. En esta perspectiva, la incorporación masiva de obreros y campesinos fue una preocupación secundaria, aún cuando se integraron sus demandas al nivel de la ideología. El apoyo, la conciliación y por tanto el control sobre los sectores populares se reconocía como exigencia para obtener y consolidar el poder político de los líderes. Sin embargo, la consideración de los sectores obreros y campesinos permaneció general e indefinida, pues no se ponía de manifiesto la significación presente y potencial de estas fuerzas en el marco nacional.

Con la creación del PNR, el Estado por fin tenía un órgano edecuado para cumplir funciones que la administración pública por sí sola no podía cumplir. Además, en el trasfondo de un partido como éste, se encontraba el mecanismo ideal para que el desarrollo económico de corte capitalista tuviera las condiciones políticas de estabilidad e impulso a la industrialización.

El Partido fundado desde el poder, desde entonces comenzó a cumplir funciones mediatizadoras: adquirió mayor importancia organizativa en el proceso electoral y eligió a un candidato que nadie podía afirmar que fuera del jefe máximo sin caer en rebeldía, pues era el "candidato del Partido". Así actuó formalmente como representante de las fuerzas populares organizadas del gobierno y no como representante de Calles.

También impuso las bases de una disciplina y una lealtad personal-insitucional, que debía ser institucional cuando el jefe así lo exigía y argumentaba en "términos constitucionales". La imposición de la disciplina era, a su vez, el primer paso firme para que el relevo presidencial se diera en con-

diciones pacíficas. El PNR añadió a estas funciones la de carácter ideológico, que empezó a realizarse en forma permanente y más extensa en colaboración con la administración pública, adoptando una retórica constitucionalista, nacionalista, agrarista y obrerista y denunciando cualquier doctrina extraña, en alusión a los comunistas. En el terreno legislativo, el PNR colaboró disciplinando a los diputados. Estos eran diputados de un partido, el del Estado, y le debían disciplina.

Daniel Cosío Villegas ha insistido en las tres importantes funciones que el Partido desempeñó inicialmente: contener el desgajamiento de grupo revolucionario (lo que Calles llamó la Familia Revolucionaria); instaurar un sistema civilizado de dirimir las luchas por el poder (ya no por las armas); y dar coherencia y alcance nacional a la acción político-administrativa de las autoridades oficiales, concretamente las federales, para lograr las metas de la Revolución Mexicana.

"... una de las grandes ventajas del Partido era que: si conseguía asegurarse como base suya a esos dos grandes sectores de la sociedad mexicana (obreros y campesinos), y si lograba organizarlos, contaría no sólo con un gran número de ciudadanos, sino con los votantes más organizados y activos. Esta última función iba a ser una de las de mayor importancia y duraderas que desempeñaría el partido: legitimar las elecciones de todos los candidatos a puestos de elección popular, quitándole a ésta el aire que en buena medida había tenido hasta entonces la repartición y ocupación de los puestos por derecho de conquista, o sea, por el simple hecho de que un movimiento militar se había apoderado del gobierno". 134

En este sentido, la extensión del sufragio a grupos que hasta entonces habían permanecido fuera de la política era una forma de buscar mayor apoyo y de lograr el debilitamiento y disolución de los poderes tradicionales que no sustentaban

134 Cosío Villegas, D., El sistema político mexicano, p. 49.

su poder sobre bases de legalidad jurídica, a través del ejercicio del derecho al voto.

Finalmente, entre los resultados que arrojaría la creación del PNR para la política nacional y su aportación para el sistema político mexicano, podemos señalar los siguientes elementos: a) Como expresara Emilio Portes Gil, el PNR era un partido del Estado y por ello, francamente gobernista. "La Revolución hecha gobierno necesita de un órgano de agitación y defensa. El PNR tiene el programa de la Revolución y de Gobierno (...) será un colaborador del gobierno, un colaborador sincero de la administración..." Así, desde entonces, las metas, los principios y los medios de la acción del Partido y del Estado se han encontrado plenamente identificadas, pues el Estado era (y ha sido) el único capaz de llevar a la práctica los proyectos del Partido, como la aplicación de los preceptos constitucionales, por ejemplo.

b) El principio de la no reelección fue instalado para siempre, pero al caudillo perpetuo, le sucedió el partido perpetuo. De esta manera quedó asegurada la movilidad política; satisfecha una demanda social que habían hecho suya las fuerzas conservadoras; y sentadas las bases de la estabilidad y continuidad del Estado. Este adquirió gran cohesión al formar su partido, impidiendo a las fuerzas antagónicas que formarían sus propios partidos, como partidos en lucha por el poder del Estado, y adelantó que las posibles oposiciones y divisiones estarían dentro del grupo vencedor y no fuera de él.

c) Aunque Calles convocara y organizara el Partido como ex-presidente, el hecho de que lo anunciara como Presidente en funciones le dio a éste, desde sus orígenes un sello presidencialista, pues fue precisamente la decisión de Calles la que determinó la integración de las nuevas fuerzas y líderes. Este sería un gran paso en la centralización del poder, pues

el partido acabaría por depender en forma completa de un gobierno central y éste, a su vez, de un jefe único que sería el Presidente de la República.

d) Con la creación del PNR y los acontecimientos posteriores se evidenciaría que el grupo en el poder no es de ninguna manera homogéneo, sino que responde a presiones estructurales que históricamente se han mostrado como las que conducen la composición de las altas esferas directivas del poder. A pesar de que los últimos gobiernos militares fueron en gran medida los iniciadores de la organización de amplios grupos de apoyo y de la instrumentación de soluciones conciliatorias, basadas en la negociación de las demandas particulares mediante estímulos y compromisos especiales, no podían permanecer en el poder debido a que su intervención era identificada con una realidad conflictiva y con el desenlace violento en la supresión de opositores que parecía haber sido rebasada y superada. Su permanencia en el poder no permitía señalar la maduración del sistema en cuanto a su estabilidad y en cuanto a los métodos y tácticas más civilizadas para el control político y el desarrollo nacional. En el fondo, el cambio de este liderazgo por otro no fue un problema ideológico, sino estratégico, que implicaba transformar la imagen de los conductores políticos de acuerdo con las nuevas necesidades de la realidad social y política del país. De este modo se explica la transmisión del liderazgo: del militarismo caudillista, al elenco partidario civilista y posteriormente a la burocracia gubernamental de corte tecnocrático.

Al sentar Calles las bases de un gobierno de instituciones, del seno mismo de sus filas saldría el grupo de hombres que llevaría a México hacia un gobierno de orientación civilista. Aparentando primero una sumisión al Jefe Máximo, sería el motor de una evolución social y política dentro de los cauces de la paz pública. Este grupo de hombres, consti-

tuido por los nuevos cuadros surgidos de las clases medias emergentes y anclados en el concepto de la familia revolucionaria, irían delineando y consolidando al grupo político encargado del poder del Estado, conocido como clase política. e) La fundación del PNR en 1929 marca sin duda el inicio de una nueva etapa política. El Partido constituyó el sostén primordial del sistema, el mecanismo aglutinante para la participación legitimada y, por mucho tiempo, el canal decisivo en el ascenso político. A partir de ese momento, con el surgimiento del PNR como Partido Único que condujera la acción del Estado, el Sistema Político Mexicano comenzó a adoptar como su signo característico el de la estabilidad, y el partido, por su parte, el de la disciplina política de los cuadros gobernantes.

4. EL MAXIMATO: HACIA LA UNIFICACION POLITICA Y LA CONCILIACION DE LA LUCHA DE CLASES.

Después del asesinato de Obregón, quien era el sucesor legal de Calles en 1928, el país se encontró en una situación difícil. En ese momento la cohesión del grupo gobernante se vio seriamente amenazada, pues la acción gubernamental no había logrado consolidar mecanismos políticos eficaces para controlar las principales fuerzas sociales. Tanto en el ámbito nacional, como en el local, los conflictos seguían resolviéndose se por la vía de las armas y los ataques de los obregonistas y del Partido Nacional Agrarista por el asesinato de Obregón añadían otro elemento de inestabilidad. La crisis política que se presentó obligó a Calles a tomar medidas conciliatorias con los obregonistas para mantener su posición hegemónica en la distribución del poder y lograr el equilibrio de las fuerzas opositoras. La reacción de Calles ante los acontecimientos tendió ante todo a mantener la unidad del grupo gobernante y el exmandatario sonorenses pudo presentarse ante

sus opositores como el mejor guardián de la legalidad constitucional y de la legitimidad revolucionaria. Calles se eliminó a sí mismo como posible candidato a la Presidencia, pues aclaró que no se iba a reelegir y se eliminó también como elector directo de un candidato determinado, al no proponer abiertamente el nombre de su sucesor. Como complemento de su estrategia, redujo el poder de los caudillos, imponiéndoles la lógica civilista en la selección del candidato.

La concertación de un compromiso con una parte del obregonismo y la creación de nuevas instituciones políticas, le permitirían a Calles mantenerse al frente del movimiento revolucionario y detrás del poder después de su mandato, conduciendo al sistema político mexicano por una nueva etapa en su proceso de modernización.

Con la actitud conciliatoria hacia el equipo obregonista, que ya se disponía a disfrutar del ejercicio directo del poder, Calles evitó que éstos recurrieran a las armas para mantener su posición. Sacrificó a uno de sus aliados más importantes, Luis N. Morones y la CROM, para evitar que quien se había distinguido por su oposición a Obregón continuara disputando sus posiciones a los obregonistas. Esto le permitió al Presidente saliente ganar el tiempo necesario para reorganizar toda la estructura del poder y luego triunfar sobre aquellos que consideraban el uso de las armas como el mejor medio para competir por el poder. Así, Calles pudo exigir a los jefes militares que renunciaran a cualquier pretensión de ser el presidente provisional o constitucional.

Con la designación de Emilio Portes Gil, un civil, como Presidente provisional, se evitaba un elemento de rivalidad entre los militares y constituía una medida para acabar con la desconfianza de los obregonistas, pues al igual que éstos se había opuesto a la CROM y a Morones. Además, Portes Gil había logrado un amplio reconocimiento y simpatías por parte

de los sectores obrero y campesino, además de otros grupos, durante su gubernatura en Tamaulipas. La disposición que Portes Gil había mostrado por seguir adelante con el apoyo a los grupos obreros y campesinos, fue considerada por Calles como una medida ideológica para no liquidar las esperanzas sociales, lo que era necesario para equilibrar los intereses antagónicos y avanzar en la institucionalización.

"La necesidad de canalizar todo el apoyo a la meta de unificación fue fundamental para Calles (...) Paralelamente ambicionaba mantener su influencia sobre el gobierno interino y la mejor manera de lograrlo era mediante una actitud de colaboración. La ayuda que Calles le brindó al nuevo gobierno fue en realidad un medio para fomentar la dependencia del Ejecutivo a su persona". 135

Calles mostró su lealtad al Presidente en momentos difíciles a cambio de que se le consultara en las decisiones importantes y se le mantuviera cerca del Ejecutivo. Cuando la convención de la CROM, encabezada por Morones, atacó a Portes Gil en los primeros días de su gobierno, Calles se mantuvo en silencio al lado del Presidente y salió en su defensa cuando se suscitó la rebelión escobarista que censuraba los procedimientos políticos del gobierno. A raíz de este conflicto, Calles fue nombrado Secretario de Guerra, lo que le permitió más ampliamente hacer prevalecer muchas de sus ideas en la orientación del nuevo gobierno.

"El manejo callista consistió en dejarle a Portes Gil cierto margen de libertad y al mismo tiempo ayudarlo a resolver conflictos que se le presentaron. Al solucionar éstos a través de su intervención personal, Calles garantizó una influencia vigente durante el gobierno de Portes Gil; aplicó la misma táctica en los dos gobiernos subsiguientes. Fue una influencia tan decisiva que, en tanto jefe máximo, dio nombre a ese período: el maximato". 136

135 Lerner, B. y Ralsky, S., Op Cit, p. 84.

136 Loc. Cit.

Al iniciar su gobierno, Portes Gil hizo énfasis en la iniciativa de Calles de unificar a los revolucionarios dentro de un frente único para asegurar la continuidad política. La profesionalización del ejército en términos de constituir una sola unidad para la defensa del gobierno y el canalizar su fidelidad de manera coherente hacia las instituciones políticas de la Revolución, continuaban siendo un problema. Asimismo, uno de los obstáculos para la unificación era la existencia de grupos armados al margen del ejército, por lo que se estimó que la creación de una fuerza institucional mediante la formación de un partido nacional (el PNR) sería una base de unidad para solucionar las carencias dentro de la misma estructura de poder. (Ver supra "El Partido Nacional Revolucionario; sustento básico del sistema político mexicano").

La organización del PNR, que comenzó a coligar a las dispersas fuerzas revolucionarias en un organismo institucional, le permitió a Portes Gil, además, combatir a las fuerzas opositoras al régimen y a los elementos subversivos, como fue el caso de Morones y del Grupo de Acción de la CROM.

En 1929 era evidente que Calles no tenía ya aquel interés de antes por apoyarse en el movimiento obrero, ni deseaba mantener a su lado a Morones, a quien los obregonistas identificaban como enemigo. La CROM perdió entonces su posición dominante.¹³⁷ Portes Gil volvió contra esta organización y su líder el poder del Estado y alentó temporalmente a

137 El ataque sistemático a la CROM y a Morones fomentó una división en el seno de esta organización. De ahí surgiría la "CROM depurada" y poco después la Confederación General de Obreros y Campesinos, ambas bajo el liderazgo de Vicente Lombardo Toledano. Con ésta última agrupación se intentaría llenar el vacío dejado por Morones y su grupo, con la idea de reconstruir la unidad obrera y fomentar una nueva alianza con el grupo gobernante.

los sindicatos enemigos de Morones, como la CGT, quien se benefició con el nuevo estado de cosas, pues recibió un trato menos duro del gobierno a cambio de abandonar su posición anarquista y de no colaboración.

La notable pérdida de poder la CROM estuvo relacionada con el tipo de lazos que se habían establecido entre aquella central y el Estado; se trataba de relaciones de dependencia que quedaron al descubierto en el momento en que Morones y sus colaboradores intentaron actuar en la política nacional como si se encontraran al frente de una organización independiente. En 1930, el Jefe Máximo había decidido que las tareas del grupo gobernante se facilitarían si se mantenía al trabajo organizado a una distancia respetable de los centros de decisión.

"En opinión de Calles, el apoyo del ejército, el partido, la buena voluntad de Washington, el entendimiento con ciertos agraristas, más la derrota de la Iglesia, constituyen elementos de poder más que suficiente por lo que el régimen podía prescindir de colocar de nueva cuenta a una CROM ya desprestigiada entre los actores primordiales del drama político". 138

Por otra parte, durante el corto gobierno de Portes Gil, comenzó a estrecharse la relación entre el gobierno y el partido, pues muchos de los presidentes del PNR pasarían a formar parte del Poder Ejecutivo y viceversa. Para entonces, el gobierno había recuperado de alguna forma el control político y se encaminaba hacia el afianzamiento total del poder, mediante la evolución pacífica de la estructuración del mismo.

Portes Gil sorteó habilmente una serie de dificultades militares, religiosas y civiles: en las sublevaciones militares hizo uso, tanto de métodos conciliatorios, como de los campesinos armados para combatirlos. El radicalismo antirre-

138 Meyer, Lorenzo, Historia de la Revolución Mexicana, 1928-1934, p. 107.

ligioso del gobierno de Calles fue matizado con la actitud conciliatoria de Portes Gil, al declarar que no era su propósito destruir la identidad de la Iglesia católica, ni de intervenir de manera alguna en sus funciones y que la prohibición de impartir enseñanza religiosa en escuelas públicas y privadas no impedía que dicha enseñanza fuera impartida en los templos. La nueva actitud tranquilizó a la jerarquía eclesiástica, quien se sometió a las exigencias del Estado considerando necesario tolerarlas como un mal menor para evitar otros mayores como la supresión del culto. Y frente a los turbulentos estudiantes universitarios del Distrito Federal, optó por concederles una autonomía que ellos no habían reclamado, pero el gesto de mayor benevolencia con respecto a sus demandas fue el precio de su pacificación. El otorgamiento de la autonomía universitaria constituyó, a partir de entonces, una nueva bandera revolucionaria; con ello la Universidad debía convertirse en receptáculo de tendencias ideológicas no oficiales y en esta forma podría desempeñar una función de control para el Estado.

La preocupación de Portes Gil por la destreza personal correspondió en ese momento a nuevas necesidades de legitimación para el político en el poder. La interpretación acertada de los preceptos constitucionales, aunque no en forma rigurosa pero sí eficiente de acuerdo a las cambiantes necesidades sociales, resultó todo un arte que a partir de entonces comenzó su proceso de gestación.

Con el gobierno provisional de Portes Gil se pensó haber dado un gran paso en la pacificación y estabilidad del país. Si bien sus buenas intenciones hacia los sectores mayoritarios no se concretaron, con la formación del PNR parecía asegurarse la armonía necesaria en el consenso y la liquidación de la efervescencia política que caracterizaba al pasado. El clima de la depresión mundial de 1929 ayudó a fortalecer la idea de incorporar nuevas funciones del Estado en la econo-

maña del país. A partir de entonces comenzó a madurar la responsabilidad del Estado en los asuntos económicos, ligada a la afirmación de su papel regulador y promotor.

Al finalizar el gobierno interino de Portes Gil, Calles percibió en Pascual Ortíz Rubio a un candidato maleable, pues carecía de equipo y de programa, esto aunado a su poca popularidad entre las masas y a su escaso conocimiento de las cuestiones políticas internas. Estas características le agradaban a Calles, ya que cada paso que diera sería consultado y dirigido por él. Aparte del obregonista Aarón Sáenz había entre los candidatos a la Presidencia un hombre de gran prestigio intelectual, José Vasconcelos, pero el apoyo del partido recién fundado (PNR) fue para el candidato de Calles.

Vasconcelos era el único candidato de relieve, pero su movimiento constituía una crítica del momento político, carecía de las bases políticas suficientes para conmover los fundamentos del poder que ya habían sentado los miembros de la familia revolucionaria. De hecho, Vasconcelos era un político resentido que se había apartado del grupo en el poder. El vasconcelismo tuvo una base urbana y universitaria en un país rural y de analfabetos; ni Calles, ni el PNR tenían nada que temer, no obstante se dieron persecuciones de las brigadas vasconcelistas, como parte de la actitud del grupo gobernante hacia la oposición. Así, el PNR nacía como un partido dominante, casi único y la oposición se veía condenada a la impotencia, a ser un elemento funcional en la consolidación del monopolio del poder en manos del PNR-gobierno.

El apoyo de Calles y del PNR a Ortíz Rubio parecía ofrecerle la posibilidad de complementar su falta de experiencia en el manejo político. Sin embargo, su excesiva dependencia y el hecho de haber sido un candidato impuesto le rodearon de impopularidad, al grado en que el mismo día en que ocupó la Presidencia se atentó contra su vida. Durante su corto go

bierno, Ortíz Rubio no se avocó a establecer ligas personales con los principales dirigentes de dentro y fuera del partido para reafirmar su propio dominio. Dejó de ser conciliador de los intereses populares y, frente a esas carencias, el respaldo de Calles no fue suficiente para asegurar su permanencia en el poder. El desconocer la importancia de la reforma agraria aunque fuera como medida de transacción y conciliación en donde había descontento y miseria, produjo enemistad hacia su política. El malestar también se dio en el sector obrero, pues la nueva Ley Federal del Trabajo, promulgada en 1931, se consideró como un excesivo intervencionismo estatal en los asuntos laborales. La deslegitimación de Ortíz Rubio se extendió inclusive entre los sectores económicamente poderosos, pues éstos no podían aprovechar la disposición del gobierno para su desarrollo, ya que las huelgas, los problemas del campo y los efectos de la crisis de 1929, restringieron la inversión extranjera y la capacidad interna de producción y exportación.

El fracaso de Ortíz Rubio en la consolidación de la estabilidad impidió su continuidad y la legitimación de su gobierno.

Después de la renuncia de Ortíz Rubio en 1932, era urgente efectuar un cambio en la orientación de la política y de la economía para contener el malestar general del país. La suspensión de la reforma agraria, el desempleo obrero, la reducción de los salarios y la fragmentación de la fuerza laboral sin una organización interna, acabaron con las expectativas de mejorías sociales e impidieron, desde el punto de vista político, el mantenimiento del control sobre los sectores obreros y campesinos. La respuesta consistió en asumir parcialmente las demandas insatisfechas a través de una nueva figura al frente del Poder Ejecutivo.

Para completar el período presidencial se eligió (básicamente por el visto bueno de Calles) al General Abelardo Rodrí

quez, poseedor de un amplio prestigio militar, político y económico dentro del círculo dirigente. Pese a sus ligas con el sector privado, había mostrado una actitud flexible y comprensiva con respecto a las demandas obreras, lo que lo legitimaba ante ambos sectores. Mediante su selección, se prometía de algún modo una mayor capacidad integradora en la conciliación de intereses divergentes, para renovar la confianza y la legitimidad del poder gubernamental.

La primera medida que adoptó el nuevo gobierno fue el establecimiento de un salario mínimo a nivel nacional, consiguiendo el apoyo del sector privado. Otra medida fue la reforma fiscal que, además de dinamizar el comercio y la industria, implicó una mayor intervención del Estado en la construcción de la infraestructura, encaminada a fortalecer la posición negociadora del Estado frente al sector privado. Con Abelardo Rodríguez se incorporó mucho más la idea de la intervención estatal en la esfera económica y social. Aunque la concepción del Estado como regulador y promotor ya existía desde la Constitución de 1917, la nueva orientación cuajó durante su gobierno con la formulación de un Plan Sexenal en el seno de PNR que fijara los parámetros de la intervención estatal para la administración siguiente.

La tarea primordial del gobierno de Rodríguez era, según él mismo dijo, conseguir una unidad de acción entre las principales fuerzas del país con el objeto de permitir la tranquilidad indispensable para llevar adelante la obra de reconstrucción y desarrollo nacional. Ello se lograría dejando que la unidad del grupo político se constituyera y mantuviera en torno a Calles. Pese a su defensa del presidencialismo, Rodríguez se avocó, de hecho a la administración del país, dejando las grandes decisiones políticas, entre ellas la designación del candidato del PNR, en manos del verdadero líder del régimen: Calles.

a) Los militares durante el maximato.

Si bien en el pasado inmediato la debilidad del gobierno había requerido halagar a las fuerzas agraristas para poder utilizarlas contra los generales rebeldes o los cristeros, para 1930 esa necesidad se había vuelto mucho menor. Calles consideraba que el gobierno revolucionario, en la medida en que contara con el apoyo de los generales más importantes, no tenía mucho que temer. Las reformas al ejército estaban implicando que muchos de ellos se tuvieran que rotar constantemente en las jefaturas de operaciones y no tuvieran ya bases de poder regional con el que pudieran amenazar al central. Al grupo militar se le destinaba casi el 30% del presupuesto federal y su dominio no se reducía sólo al ejército o a la vida local a través de las jefaturas militares, pues abarcaba tanto gubernaturas, como puestos claves en el gabinete (como la Secretaría de Guerra, de Gobernación, Comunicaciones e incluso Industria en ocasiones), en el Partido y el Congreso. Así, los principales rivales del gobierno central se trasladaban a los grupos agraristas armados, de ahí su insistencia constante en desmovilizarlos o al menos controlarlos. Aunque la burocratización del ejército se estaba logrando y la posición de los altos mandos militares dependía en buena medida de las decisiones del gran árbitro, Calles, todavía faltaba camino que recorrer en ese sentido. La falta de institucionalización podía poner en aprietos al grupo en el caso de que el eje de las decisiones desapareciera, pues no se había consolidado la base ideológica que sirviera para marcar rutas.

"La verdadera despolitización del ejército no se llevó a cabo sino hasta el maximato. En este período se llevaron a cabo medidas muy importantes tendientes a acabar con los grupos armados externos o semi-independientes dentro del ejército. El PNR (...) allanó el camino para que pudiera darse el paso definitivo en la reforma militar, puesto que su institucionalización estaba burocratizada

tizando al grupo administrativo que, acompañado por la burocracia militar de la Secretaría de Guerra, haría cada día más inaceptables y fuera de lugar a los grupos armados personalistas (...). El maximato logró crear, gracias a la organización y desarrollo del PNR, un ambiente institucionalizador, burocratizante, al que ninguna fuerza política pudo oponerse". 139

Los esfuerzos de Calles, que continuó durante el Maximato, para reorganizar al ejército de tal manera que sus objetivos fueran ya de carácter nacional, significaron la integración de grupo armado como parte del Estado nacional. Esta fue una de las herencias políticas que el callismo legó al sistema político mexicano, haciendo que la estabilidad política del país se mantuviera sin la amenaza de los cuartelazos, las asonadas y los pronunciamientos militares en contra del gobierno.

b) Los primeros años del PNR.

El nacimiento del PNR no implicó oficialmente la creación de un sistema de partido único, pero el esquema al que éste obedecía implicaba la reducción de las demás formaciones políticas a la categoría de partidos contrarrevolucionarios o reaccionarios, que podían ser fácilmente declarados ilegales dejando de hecho al PNR como el único partido legítimo, pues éste se presentaba como el organismo político de la Revolución. De esta manera, los principales partidos y movimientos políticos de oposición perdían gran parte de su fuerza ante la lucha incesante por parte del gobierno.

Al terminar el interinato de Portes Gil, el PNR estaba ya aceptablemente implantado en el plano nacional. Los callistas trataban de consolidar un aparato fuerte que luchara contra la autonomía de los diversos centros de poder locales, y

139 Lajous, Alejandra, Los orígenes del partido único en México, pp.134-135.

el Partido se había convertido en unpreciado instrumento para ello. A pesar de las divergencias ideológicas que había entre los diversos partidos que lo integraban y de las ambiciones personalistas de sus dirigentes, el PNR demostraba su condición de fuerza para garantizar la sucesión en forma pacífica e independiente de los militares y grupos disidentes. Así, el papel que tuvo el PNR al principio de los años treinta fue de primordial importancia para la integración de la nación mexicana y el fortalecimiento del aparato estatal posrevolucionario; el PNR actuó como un factor de centralización de las decisiones políticas. En virtud de los diversos mecanismos de persuasión y de control que comenzaron a desarrollarse, el grupo callista pudo someter mejor a su autoridad a buena parte de las organizaciones políticas nacionales, regionales, y estatales.

Los tres presidentes del período del maximato callista fueron, en este sentido, instrumentos en las manos de Calles y tuvieron 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". 140

Por otra parte, a pesar de los esfuerzos de algunos de sus dirigentes, el PNR no fue un partido popular, pues identificado con el grupo callista no contó con un prestigio entre las masas. Los grupos campesinos, herederos de la tradición de la lucha armada, y los trabajadores que sufrían las consecuencias de la crisis económica, prefirieron luchar desde el interior de sus organizaciones. La clase media, por su parte, no contó en un principio con un tipo de organización

140 Garrido, Luis Javier, El partido de la revolución institucionalizada, p. 175.

similar a la de obreros y campesinos, pero aquellos de sus miembros que deseaban participar directamente en la acción política tenían cabida en alguno de los partidos locales o nacionales adheridos al PNR. En realidad, los cuadros del partido estaban formados por esta clase, por lo que no se sintió la necesidad de darle una estructura específica.

Así, en este período el PNR actuó como un instrumento de legitimación del régimen, teniendo como preocupación fundamental la lucha contra los caudillismo locales, pero no reunió en realidad más que una muy débil base social. Al tener el PNR un carácter de confederación de partidos, las grandes agrupaciones de clase no contaron en un inicio con un sitio propio dentro de la coalición. No obstante, el Partido fue tal vez la herencia más importante del callismo para la conformación del sistema político. Sus limitaciones serían superadas posteriormente al ser reformado.

c) El arbitraje estatal en los conflictos laborales.

En 1917 México se había dado la base constitucional para contar con una de las legislaciones laborales más avanzadas del mundo, lo que se había convertido en un sello de orgullo para la Revolución. Sin embargo, en la práctica, la aplicación del artículo 123 resultó muy problemática. Después de la reforma agraria y las políticas de nacionalización, la legislación obrera era el punto más delicado y controvertido dentro del movimiento revolucionario. Como una solución transitoria al problema, se dejó en manos de los gobiernos estatales la reglamentación de la relación obrero-patronal, lo que acarrearó, entre otras cosas, una enorme disparidad de las condiciones de los trabajadores a lo largo del país.

Para 1928 era evidente la necesidad de expedir una legislación general sobre asuntos laborales. Durante el interinato de Portes Gil se llevó a cabo una reunión mixta de obre-

ros y patrones, auspiciada por el gobierno, para la discusión de un proyecto de Código del Trabajo que uniformara las relaciones laborales en toda la República. Con el proyecto del Código, el gobierno buscaba mantener un equilibrio entre ambas clases para asegurar que su proyecto no fuera al fracaso en medio de conflictos obrero-patronales. El proyecto mismo señalaba que el equilibrio era necesario para dar lugar a "la mayor producción posible". Como paso preparatorio, en 1929 se facultó al Congreso Federal para expedir una Ley del Trabajo. Esto significó para los estados perder su antigua facultad legislativa en la materia, aunque la aplicación de la futura ley habría de ser una responsabilidad compartida entre el gobierno federal y los estados.

El "Proyecto Portes Gil", como se conocía al proyecto laboral, fue presentado al Congreso en septiembre de 1929, quedando congelado por un par de años debido a la oposición que manifestaron las grandes agrupaciones de trabajadores, como la CROM, y los diputados laboristas. La mayor parte de las organizaciones sindicales, que resentían las consecuencias de la crisis económica de la gran depresión (como el aumento del desempleo y la disminución del poder de compra), tuvieron una reacción violenta ante el proyecto, juzgando que con él se legalizaba la intervención estatal en el movimiento obrero. La CROM consideraba que las enormes facultades que se pondrían en manos del Poder Ejecutivo en materia laboral, tendrían a "destruir al sindicalismo libre".

No obstante estas oposiciones, ya durante el gobierno de Pascual Ortiz Rubio (agosto de 1931) se publicó, con el visto bueno de Calles, la Ley Federal del Trabajo que reglamentaba el artículo 123 de la Constitución.

La nueva Ley Federal del Trabajo salvaguardaba derechos obreros como la jornada de ocho horas, pago doble por las horas extras, régimen especial para menores, vacaciones obliga

torias, servicios médicos, habitación, respeto a las asociaciones sindicales y la aceptación del contrato colectivo (el impulso a la sindicalización obrera al servicio del gobierno y de los intereses económicos, requería de ciertas mejoras laborales a fin de mantener su adhesión al sistema). Pero también establecía por una parte, la obligación de los sindicatos a registrarse ante los órganos estatales competentes, dando información fundamental que hasta ese momento se consideraba confidencial, como el número de afiliados, monto de las cuotas, tec.; y por otra parte, la obligación de someter al arbitraje estatal los conflictos obrero-patronales, con lo que se limitaba el derecho de huelga a la decisión gubernamental. Lo más grave para muchos dirigentes obreros era que, debido al arbitraje obligatorio, la legalidad de cualquier huelga (su principal instrumento político en su permanente negociación con el capital) dependía de una decisión de los órganos competentes del Estado, lo que afectaba la esencia misma de ese instrumento de lucha. El gobierno argumentaba que el arbitraje obligatorio no limitaría el derecho constitucional de huelga, sino que sería posterior a la declaración de la misma, sin embargo, en varias ocasiones el Presidente intervenía para señalar las bases de arreglos en importantes disputas laborales.

Las nuevas características que se presentaban en las relaciones capital-trabajo-gobierno constituirían a la postre la base fundamental del control político del movimiento obrero. Con la nueva Ley, se institucionalizaba su dependencia, y muy poco pudieron hacer entonces los trabajadores organizados para impedirlo.

Por otro lado, con la aceptación de la cláusula de exclusión de ingreso y la cláusula de exclusión por separación¹⁴¹

141. Los sindicatos estaban facultados para exigir que, en el futuro, los patronos sólo emplearan a sindicalizados y que despidiesen a los trabajadores que quisieran retirar su afiliación del sindicato.

se permitiría a los líderes sindicales ejercer en los años posteriores una creciente dominación sobre las masas obreras organizadas.

Por su parte, la Confederación de Cámaras de Comercio insistió en que era un error y un atentado acabar con la libertad de contrato, pues aumentaría las dificultades que ya se tenían con los sindicatos en cuanto a la contratación y los despidos. Ante el hecho consumado, un grupo de empresarios decidió organizar la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEC) para proteger los derechos empresariales frente a la Ley del Trabajo. La nueva Ley reforzó, además la decisión de ciertos empresarios (sobre todo de Monterrey) de alentar la formación de "sindicatos blancos", con lo que se podían establecer reglas del juego diferentes a las decretadas por las autoridades federales con las centrales sindicales.

Si bien la demanda de un seguro social para los trabajadores no fue aceptada entonces, debido a las limitaciones económicas gubernamentales, se dieron algunos pasos en este sentido¹⁴². Y en un intento de ser realista y dar satisfacción al capital y al trabajo, se expidió, en 1932, la Ley General de Sociedades Mercantiles, autorizando a los patrones a emitir acciones de trabajo con las cuales podían pagar las utilidades en los casos en que los contratos así lo estipularan. Ello dejaba sin asentar, de manera terminante, el carácter obligatorio del reparto de utilidades, así como la participación de los trabajadores en la dirección misma de las empresas para poder vigilar sus intereses.

142 Como la creación, en 1932, de la oficina de Previsión Social para auxiliar a los desempleados, el Banco del Trabajo (en 1933) para financiar a las cooperativas obreras y la expedición de un Código de labores peligrosas e insalubres, lo que constituyó una modesta ganancia para el trabajo.

Otro paso trascendental en materia laboral fue el establecimiento de un salario mínimo obligatorio durante el gobierno de Abelardo Rodríguez. Aunque de carácter general, esta medida benefició sobre todo a los obreros organizados, quienes tenían la mayor capacidad de exigir su cumplimiento. Era un gesto político en beneficio de las bases sindicales en los momentos en los que la relación entre los líderes de las organizaciones obreras y el gobierno se estaban redefiniendo. Si bien se consiguió un aumento general de salarios, éste no fue muy sustancioso, por lo que varias agrupaciones sindicales expresaron su protesta. Se acordó entonces que se efectuaría una revisión bienal a través de comisiones integradas por representantes de los obreros, los patrones y las autoridades. Las Juntas de Conciliación y Arbitraje tendrían la última palabra en caso de que los interesados no pudieran llegar a un acuerdo.

Con la Ley Federal del Trabajo, el establecimiento de un salario mínimo, los preparativos para la formación de un seguro social y la alianza política del Estado con la dirigencia obrera, si bien no se agotaron todos los ángulos del problema laboral, se contribuiría para definir las relaciones entre el gobierno y el movimiento obrero.

De esta manera, el lapso comprendido entre 1928 y 1934 fue aprovechado por el régimen para capitalizar la experiencia adquirida durante los años de la colaboración y apoyo del movimiento obrero. Con los instrumentos generados durante el maximato, la institucionalización de las relaciones obrero-patronales bajo la vigilancia y tutela del Estado se abrió paso.

d) El problema agrario

Al iniciarse los años treinta, la nota dominante en el ámbito rural mexicano era la contradicción entre la persistencia

de la posición económicamente dominante del grupo terrateniente y su falta de legitimidad política. Esta falta de legitimidad se debía tanto a la explotación de los trabajadores libres y acasillados, como a lo irracional de algunos de sus sistemas de producción. La reforma agraria restringida y un tanto selectiva que se había practicado hasta entonces había sido más útil para pacificar y manipular a grupos estratégicos de campesinos, que para modificar la estructura de la propiedad y la producción. A pesar del contenido del artículo 27 Constitucional, una parte del grupo gobernante (los "veteranos") y que constituían el grueso de los allegados a Calles, insistían en que el ejido debía ser una forma de propiedad transitoria. Al latifundio había que reformarlo quitándole lo improductivo, pero no necesariamente destruyéndolo. Sin embargo, la herencia agrarista de los años de la lucha civil no podía ser destruida de la noche a la mañana y otro sector del grupo gobernante (los "agraristas") insistía en hacer del ejido el nuevo eje de la economía y de las sociedades rurales. Desde su perspectiva, la tranquilidad del país requería al menos de un proceso selectivo de reforma agraria, como era el caso de Veracruz, recordando los compromisos originales de la Revolución. Esto lo comprendieron los veteranos y permitieron que el reparto continuara en ciertas zonas, pero en cuanto pudieron hacerlo destruyeron los ejidos comunales con la parcelización.

Portes Gil logró hacer de la reforma agraria uno de los puntos más notables de su corto mandato, a pesar del escaso entusiasmo de algunos de los principales líderes políticos. Al asumir el poder, declaró que no pretendía atacar indiscriminadamente al latifundio, sino restituir, dentro de la ley, las tierras que anteriormente habían sido arrebatadas a los pueblos. Sin embargo, superada la crisis de 1929 y reforzada la posición de Calles, el criterio del Jefe Máximo se fue imponiendo sobre el de los agraristas. Debido a ello, Portes

Gil tuvo que presentar su política de dotación intensiva no como un fin, sino como un medio a través del cual se podría llegar a dar forma a la pequeña propiedad que tanto le interesaba a Calles.

Durante el mandato de Ortiz Rubio fue cuando las fuerzas antiagraristas se mostraron más activas, pues al poco tiempo de asumir el cargo, su secretario de Agricultura pretendió anular todas las resoluciones de dotación de tierras firmadas por Fortes Gil que no hubieran aparecido en el Diario Oficial. Esto evidenciaba el proyecto agrario que se tenía en mente, pues la idea era dar por terminado el programa de reparto agrario en varios estados de la República.

Aquellos esfuerzos, como el de la Liga Nacional Campesina, por dar forma a una gran organización agrarista fueron obstaculizados, en lugar de apoyados por el gobierno. Esta Liga pretendía agrupar al grueso de los agraristas del país bajo una jefatura distinta a la del PNR y negociar sus demandas con el gobierno desde una posición de fuerza e independencia. Pero la respuesta del gobierno fue doble: dividió a la directiva de la LNC, integrando una parte de ella al PNR; y concentró una fuerza militar considerable en Veracruz con miras a desarmar a los cuerpos agraristas. Por su parte, el Partido Nacional Agrarista no pudo sortear tales obstáculos y terminó dividido y marginado.

En cuanto al PNR, éste se mantuvo bastante alejado de la controversia de la reforma agraria hasta 1933, cuando los agraristas lograron imponer su punto de vista en el Plan Sexenal en el que se plasmaba el compromiso de insistir en la intensificación de las dotaciones y de incrementar el crédito al ejido.

En el mismo año de 1933, durante el gobierno de Abelardo Rodríguez, se reformó el artículo 27 Constitucional, ampliándose el concepto de ejido para englobar en él no sólo a las

tierras de labor, sino también a los pastos, montes y aguas. A la vez, se condicionó la preservación de la pequeña propiedad privada a los mismos requisitos del ejido: que fuese agrícola y que estuviese en explotación. Después de estas reformas apareció, en marzo de 1934, el primer Código Agrario, que unificaba toda la legislación vigente en la materia desde una perspectiva no ajena a los intereses agraristas. Las discusiones en torno al proyecto del Código Agrario eran un indicador de la nueva presión agrarista. Si bien Calles siguió los debates muy de cerca, no pudo impedir (igual que en el Plan Sexenal) que al final se destruyeran las limitaciones que Ortiz Rubio había introducido a la reforma agraria. Con el nuevo Código Agrario, pese a los deseos y actitudes de Calles y de muchos miembros de su círculo íntimo, se volvía a establecer el compromiso del régimen con la reforma agraria y con la destrucción del latifundio.

La resolución del problema campesino era un gran problema nacional y para resolverlo había que recurrir tanto a la redistribución de la población rural, como al fraccionamiento de los grandes latifundios. Bajo las antiguas Comisiones Locales Agrarias y la Comisión Nacional Agraria, no se habían redistribuido muchas tierras en los últimos años, por lo que el Presidente Abelardo Rodríguez se propuso abrir las compuertas de la reforma agraria. Aprobó el nuevo texto del artículo 27 Constitucional en el que se eliminaba de la cuestión agraria el recurso legal del amparo y mediante el Departamento Autónomo se sustrajo la cuestión agraria de la Secretaría de Agricultura, que recientemente había mostrado poca simpatía o interés. Se preocupó de que todas las "posesiones provisionales" que habían quedado rezagadas en años anteriores fueran confirmadas automáticamente cuando las resoluciones locales no hubiesen sido impugnadas por acciones específicas, con el resultado de que la distribución de la tierra excedió aún a la de la época de apogeo de Portes Gil.

Si bien estas medidas se produjeron durante el gobierno de Abelardo Rodríguez, en cierta forma fueron ya resultado de la influencia de Cárdenas y de sus partidarios, pues serían instrumentos que su administración, más que la de Rodríguez, utilizaría para llevar a cabo su política agraria.

De esta manera, otro legado que durante el Maximato se dejara al sistema político -no obstante la oposición de Calles- fue el haber puesto las bases para la conciliación permanente con los grupos campesinos.

e) La aportación del maximato al sistema político mexicano.

Es evidente que el reacomodo rápido y un tanto caótico de fuerzas e instituciones políticas fue una de las características más notables del maximato. La prolongación del poder del general Calles durante esta etapa tuvo lugar por la necesidad de levantar un muro de contención para evitar la disgregación de las fuerzas políticas y sociales y evitar la prolongación de los levantamientos militares, recurriendo a la institucionalización como vía para sostener su poder. Si bien esta institucionalización estaba comenzando a asentarse y los conflictos estuvieron a la orden del día, durante el período se mostró que el poder central le había ganado terreno a los feudos y cacicazgos locales. Por vez primera se dio una acción política totalizante para lograr la unidad nacional, pues ocurrió una armonización entre elementos antes dispuestos con un proyecto que tenía como fundamento básico y como núcleo la configuración del Estado moderno con un sistema político que lo sustentara.

Calles ejerció durante el Maximato todo su poder para forjar las mediaciones necesarias de un sistema político. En este período se rehicieron las relaciones políticas de los individuos, se impuso un lenguaje de formas políticas y se establecieron instituciones de intermediación y arbitraje con

áreas definidas de influencia y canales obligatorios para asegurar un poder personal-impersonal de distintas instancias. En este período tiene lugar el aprendizaje por parte del Estado, de la conciliación de la lucha de clases, esto es, se ponen las bases del Estado como regulador del conflicto social. Para ello se echó mano de la legislación como norma social, como mecanismo político para conciliar. Con la nueva Ley Federal del Trabajo, el Estado se erige como árbitro y conciliador entre las clases sociales que empiezan a mostrar su fuerza potencial; y con el establecimiento del salario mínimo obligatorio se dan los primeros pasos para la negociación con los representantes del capital y el trabajo, así como para la organización de una maquinaria administrativa que periódicamente revisara el monto de ese salario, siempre con la presencia de los representantes del Estado para conciliar entre ambos. Como parte de esta estrategia, el Código Agrario fue utilizado para ejercer la tutelaridad del Estado sobre las clases sociales desposeídas y para evitar que el problema agrario se saliera de control. Tales acciones, entre otras, constituyeron un esfuerzo importante para impedir que la inestabilidad política y social detuviera la marcha institucional.

De esta manera, durante los tres gobiernos del Maximato se establecieron importantes mecanismos de conciliación política y de organización social. La solución del problema con la Iglesia, mediante los acuerdos y la tolerancia religiosa; la modernización de la educación superior, con la autonomía universitaria; la fundación del PNR, para liquidar el caudillismo y garantizar la legitimidad constitucional del Estado mediante elecciones; así como la Ley Federal del Trabajo, el Código Agrario, la reorganización del ejército y la Ley General de Sociedades Mercantiles, fueron medidas que se orientaron en este sentido. No obstante, la misma división del período en tres administraciones impidió el alcance de realiza

ciones importantes, pues su dependencia con respecto a la su
pervisión y orientación del Jefe Máximo hizo que operaran
dentro de un margen limitado. A pesar de los avances en la
institucionalización, el arbitraje estatal o la concilia-
ción, el período terminó sin lograr la contención del males
tar latente o manifiesto entre los sectores mayoritarios de
la población. Debido a ello, al final del Maximato se vis-
lumbra una nueva conciencia que implicaba la asimilación e
integración paulatina de las demandas sociales para la esta-
bilidad futura.

C. EL CONTROL POLITICO: EL ESTADO FRENTE A

LAS CLASES SOCIALES (1934-1940)

1. EL ENFASIS POPULAR DEL CARDENISMO.

La sobrevivencia del sistema político mexicano al final del maximato dependía del control del poder del Estado por parte de los gobiernos constitucionales, pero también de una respuesta más amplia a las demandas sociales

Si bien existían logros innegables en la estructuración del poder, el desenvolvimiento social y los beneficios populares mostraban sólo un adelanto formal. En realidad, las reivindicaciones sociales consagradas en la Constitución de 1917 habían quedado relegadas frente a la importancia que se le otorgó a las metas de institucionalización y de consolidación del poder del Estado. Los intentos de mejoras para los sectores populares habían respondido por lo general a situaciones de conflicto, en donde el manejo conciliatorio, mediante ciertos beneficios, se hacía necesario para mantener la legitimación de los gobiernos posrevolucionarios.

Para alcanzar la estructuración de un poder institucionalizado y central por encima de muchos otros, la presión de

los sectores sociales hacia necesario que se mantuviera un compromiso amplio y equilibrado con éstos. Este compromiso requería fundamentar ideológicamente el poder con una plataforma no sólo popular, sino nacional. El nacionalismo constituyó un factor básico para la manipulación de aquellos sectores que, a pesar de las promesas, no habían logrado que sus demandas fueran incorporadas en las metas concretas del poder. Por su amplitud, este elemento funcionó como fuerza integradora de la sociedad y como solución conciliadora, constituyéndose en el factor común de la estabilidad política. Sin embargo, en el momento en que la identidad nacional y el poder oficial quedan más o menos asentados, el nacionalismo empezó a perder vigencia paulatinamente, entrando en crisis al final del maximato debido a las carencias populares.

El descontento de los trabajadores empezó a pesar en la imagen y conciencia de los gobiernos revolucionarios de una forma inquietante, pues el malestar podría ser aprovechado y manipulado por elementos disidentes o independientes para impugnar al poder y al sistema. Ante este peligro, el grupo en el poder debía abanderar y dirigir el descontento desde arriba, a través de sus propios mecanismos o canales institucionalizados. Esta salida implicaba nuevas variantes ideológicas y organizativas para fomentar la confianza en el poder revolucionario y mantener así la legitimidad y la estabilidad del sistema.

Debido a ello, se decidió enfatizar el aspecto social de la ideología del Partido en el poder, lo que implicó un manejo distinto de las reglas del juego e introdujo un compromiso nuevo con la sociedad. Para esto se comenzó por respaldar las demandas sociales en términos más radicales.

Paralelamente a las medidas reorganizativas de los obreros y los campesinos, se elaboró el primer Plan Sexenal, bajo el auspicio del PNR, para el siguiente gobierno de 1934-

1940. En el programa socio-político del Plan se intentaba reubicar la problemática popular dentro del contexto nacional. Sin querer renunciar a la defensa de los demás intereses sociales que habían ayudado al fomento de la unidad nacional y al crecimiento económico, se buscaba hacer explícito el cambio en la ideología, adaptándola en función de las carencias mayoritarias.

Los aspectos claves del Plan Sexenal ¹⁴³ revelaban la necesidad objetiva de conciliar la problemática popular del momento con las posturas relativas a las expectativas sectoriales, como medio estratégico para los fines del consenso y de la continuidad política.

El arreglo ideológico al que se llegó en ese momento provocó, por sus características, un programa de corte populista ¹⁴⁴. Ello implicó más un arma política que una solución social profunda. De esta manera, la base de la nueva racionalidad del grupo en el poder se fundamentó en el énfasis popular, ofreciendo, en el desempeño político, la proyección de una imagen enriquecida en términos sociales y útil para el control masivo de los grupos populares.

No obstante que la elaboración del Plan Sexenal contribuyó a tranquilizar del descontento y la incertidumbre que existían al final del maximato, la lucha política al interior del grupo gobernante y la insatisfacción de las masas

¹⁴³ Los cinco puntos fundamentales del Plan eran: Intervención estatal, subrayando su función en la vigilancia del bienestar social con la capacidad de intervenir en los conflictos y demandas sociales en forma manipulativa o conciliatoria; Reforma Agraria; Sindicalismo, sin pretender acrecentar las actividades políticas obreras de manera independiente; Actividad empresarial, reiterando la posición paternalista del Estado con respecto a los intereses de la burguesía nacional; y educación nacional, concebida como elemento doctrinario al servicio del sistema y de la ideología oficial.

¹⁴⁴ Entendido el populismo como un arma organizacional, como un instrumento fundamental para sincronizar grupos de intereses divergentes, para lograr el control político y el desarrollo institucional.

populares hacían necesario un candidato a la Presidencia de la República capaz de conciliar las dificultades dentro de la familia revolucionaria y de integrar las necesidades y de mandas populares en su proyecto de nación. El candidato que se había mostrado idóneo para mediar en ambos sentidos (con el grupo en el poder y con masas populares) era Lázaro Cárdenas, quien contaba con el suficiente prestigio político y social como para ser apoyado por el PNR, pues representaba la posibilidad de legitimar al poder, con una nueva base social, ante la insatisfacción por las políticas de Ortíz Rubio y de Abelardo Rodríguez.

Cárdenas intentó crear una atmósfera más optimista, especialmente entre los sectores populares, para obtener su integración, así como la cooperación con su proyecto y con el sistema. Enfatizó los aspectos sociales del Plan Sexenal para subrayar su nueva concepción política y para lograr, paulatinamente, su independencia en el poder mediante un renovado apoyo popular. Las promesas en la retórica cardenista y el novedoso tipo de gira política que intentó Cárdenas, con el deseo de entablar una relación más directa y cercana con el pueblo, comenzaron a configurar un prototipo distinto en el liderazgo político. Su gira electoral se convertiría en pauta de referencia para las futuras campañas presidenciales, como testimonio (por parte de los nuevos gobernantes) de preocupación social y como garantía para la legitimación del poder.

La tónica popular cardenista no intentaba un rompimiento con el sistema político que se había venido gestando, obedecía a una lucha política real como consecuencia de la insatisfacción social durante el maximato, y expresaba el deseo de mejorar y fortalecer el régimen institucional.

En el orden de valores expresados durante su campaña electoral, Cárdenas mostraba un manejo simbólico de los anhelos populares, más que un apego estricto a las posibilidades rea

les. Si bien se comprometió a realizar en los primeros años de su gobierno la reforma agraria total y ubicó las necesidades obreras dentro de un marco social de lucha de clases, el verdadero objetivo de su planteamiento seguía siendo el equilibrio entre los sectores sociales. Con esta concepción buscaba la autolegitimación ante los distintos intereses de clase.

"El dinamismo social partiría de la lucha de clases, pero vigilado y regulado por el Estado (...). El intervencionismo estatal dentro de la dinámica de la lucha de clases, cobró sentido primordial. Fue el factor de equilibrio y estabilidad, o mejor dicho, el elemento de contrapartida a la misma lucha de clases. No obstante, la defensa oficial del intervencionismo se hizo con base en un interés de justicia social y para vigilar la distribución de la riqueza nacional". 145

De esta manera, Cárdenas reforzaba las expectativas populares, a la vez que intentaba construir la fuerza del Estado frente a las demandas sociales, donde el propósito inicial era la negociación, el control y la conciliación. Este manejo ideológico de la lucha de clases le resultaría al grupo gobernante la mejor manera de defenderse ante la presión de las carencias populares.

Las esperanzas y ofertas del Plan Sexenal, así como el impacto favorable de la campaña electoral cardenista, propiciaron la tranquilización y aceptación social del nuevo Presidente. Pero la formación de su liderazgo necesitaba, además de respaldar las expectativas sociales, satisfacer también las ambiciones de poder entre los grupos políticos que aspiraban a ello, con el fin de lograr la estabilización, aceptación y legitimación, pues la cohesión interna del nuevo gobierno resultaba tan importante como el consenso social.

La selección e integración del nuevo equipo gobernante, con base en cierto equilibrio, permitiría estructurar una co

laboración no conflictiva en torno a sus decisiones. Ello obligó a Cárdenas a incorporar a su gabinete a elementos representativos de las corrientes en pugna, con el fin de cultivar su apoyo y no despertar predisposición en torno a sus aspiraciones en el ejercicio del poder. Esto era una necesidad política que, reforzada por la presencia de Calles como Jefe Máximo, resultaba un factor adicional en las restricciones del Presidente para el ejercicio del poder.

No obstante, la necesidad de integrar elementos callistas en su gabinete para consolidar su poder, se volvió prescindible para Cárdenas cuando comenzó a hacer uso de otras fuerzas de apoyo, movilizándolo a las fuerzas populares para estructurar nuevas alianzas de unidad revolucionaria, en función de un respaldo social más amplio. A medida que creció la simpatía y adhesión popular en torno a Cárdenas, adoptó medidas más radicales en la movilización de las masas. Con ello, además de sentar las bases de un apoyo popular y encauzarlo hacia la ruptura del nexo de dependencia política con Calles, se popularizó el poder presidencial. Las fuertes críticas de callistas, empresarios y antiguos líderes de la CROM que vieron afectados sus intereses políticos (pues se amenazaba con apartarlos del centro de las decisiones), fueron insuficientes frente a los apoyos que en ese momento logró movilizar Cárdenas. Así, el Presidente contó con el poder que le confería el derecho constitucional, con la organización y apoyo de las fuerzas populares y con el poder militar, despolitizado e institucionalizado.

2. INCORPORACION DE LAS MASAS POPULARES AL JUEGO POLITICO; LA TRANSFORMACION DEL PARTIDO EN PRN.

Al final del maximato, las principales organizaciones campesinas y obreras, cuyo desarrollo había sido favorecido por las consecuencias de la Gran Depresión, permanecían fuera

del control del gobierno. El PNR seguía siendo un centro de unión de los caciques callistas y aunque éste partido había llevado oficialmente a Lázaro Cárdenas a la Presidencia de la República, en realidad su candidatura se había consolidado fuera del partido gracias al apoyo de organizaciones campesinas que, sin estar plenamente integradas a éste, constituían una fuerza popular de importancia considerable.

El gobierno cardenista se presentó, desde un inicio, determinado a responder a las demandas de los campesinos y los trabajadores, intensificando el reparto de tierras y alentando a las nuevas organizaciones de trabajadores a luchar por sus derechos. Para este fin, abrogó el artículo de la Ley Federal del Trabajo que prohibía a los sindicatos actuar en política y se manifestó comprensivo con relación a las numerosas huelgas que habían comenzado. Según el proyecto cardenista, el gobierno debía ser no sólo el promotor del desarrollo económico y el mediador en los conflictos sociales, sino también el organizador de las masas populares.

Sin embargo, la interpretación que los callistas tenían de la Revolución continuaba impidiendo la plena integración al PNR de las fuerzas cardenistas. La actitud de Cárdenas, favorable para los sectores populares, acrecentó el conflicto con el grupo callista, que permanecía ligado a las clases poseedoras y en particular a los terratenientes. Así, a fines de 1935 había un claro antagonismo entre el aparato del PNR y las nuevas fuerzas sociales sobre las que se apoyaba el Presidente. En esos momentos, Cárdenas recibió un apoyo masivo de las principales organizaciones sindicales, de la mayor parte de los gobernadores y de los jefes militares, así como de diversas asociaciones privadas que pedían, además, la salida del Jefe Máximo del país. Con ello, los bloques cardenistas en el Congreso se convirtieron rápidamente en mayoritarios y, cuando Calles anunció su salida hacia el extranjero, se evidenció que el peso de las fuerzas estaba

del lado de Cárdenas.

Como resultado del conflicto, Cárdenas pudo consolidarse en el ejercicio del poder, pero se dio un debilitamiento importante en el partido de la Revolución, que seguía carente de una base sólida y de una fuerza popular. No obstante la debilidad del PNR, Cárdenas decidió mantenerlo considerando que, cambiando éste de táctica y de procedimientos, podría tener un sentido más acorde con los principios sostenidos por el Estado mexicano, por lo que dio instrucciones para que se le fortaleciera.

El papel del partido fue claramente redefinido y, luego de la ruptura del Presidente con Calles, pasó a ser oficialmente un apoyo incondicional del gobierno. Portes Gil, de nuevo al frente del CEN del Partido, expresó en ese momento que su objetivo esencial sería secundar la política del Presidente y que el programa del Partido no era otro que el del gobierno. El PNR trató de poner de relieve el carácter social de sus actividades, identificándose en este aspecto con el General Cárdenas y con sus promesas electorales. El PNR se había convertido al final del Maximato callista en un partido de cuadros y el Presidente Cárdenas buscaba hacer de él una organización de masas.

Para Cárdenas era primordial organizar a los campesinos en una sola agrupación nacional para el éxito del reparto de tierras y en particular porque su acción seguía sin ninguna coordinación, lo que dificultaba la consolidación del Estado posrevolucionario. Según Cárdenas, el PNR era el indicado para unificar en el menor tiempo posible a los campesinos y realizar los fines señalados en el terreno agrario. Oficialmente encargado de la unificación campesina, el PNR pudo proyectar ampliamente la imagen de un partido popular que luchaba al lado de las masas en su combate contra las clases poseedoras y crear las condiciones para su ulterior transformación formal.

La unificación de los campesinos bajo la tutela oficial era el primer paso en la reorganización de las masas populares y el segundo fue la constitución de una gran central obrera que parecía destinada a llenar el sitio que había dejado la CROM. Lombardo Toledano había anunciado su intención de integrar a los trabajadores del campo en una nueva organización junto con los obreros, pero las autoridades consideraron que una central obrero-campesina demasiado poderosa podría reducir el margen de maniobra del Presidente o detener el desenvolvimiento del Estado. La formación de la nueva central laboral se dio en un ambiente controvertido, pero contó con la adhesión de las principales organizaciones populares (sólo la CROM y la CGT no se adhirieron a la nueva organización), y en 1936 se creó la Confederación de Trabajadores de México (CTM).

La constitución de la CTM tuvo sin duda una influencia determinante en la evolución del Partido, a la vez que se convirtió en el pilar fundamental de la política de masas del Presidente. Esta central estableció entonces una serie de importantes vínculos con el aparato estatal, y sus dirigentes, que desde antes se había acercado al grupo cardenista, comenzaron a consolidar una serie de alianzas con los dirigentes políticos, las cuales iban a hacerles perder en mucho su margen de maniobra.

El PNR mostraba una tendencia a convertirse en una vasta organización de fuerzas obreras y campesinas, pero en el proyecto cardenista, todos los grupos debían estar organizados y así fue como, por la Ley de Cámaras de Comercio y de Industria (de 1936), se dio un carácter oficial a la CONCANACO y a la CONCAMIN, sentandose las bases de los grupos de presión bajo el control del Partido o del gobierno. Se aceptó la relativa autonomía de estas centrales, pero no se le intentó incorporar al Partido para recalcar la imagen manifiesta de la representación popular del mismo. En el caso de las agru-

paciones empresariales, como grupos de interés fuera del Partido podían ejercer mayor presión en las decisiones de arriba, convirtiéndose en los canales formales de comunicación entre el Estado y los empresarios.

La actitud favorable de Cárdenas ante las huelgas, las ocupaciones de tierras y las manifestaciones populares constituyó el fundamento de la alianza entre las nuevas organizaciones y el Presidente. Cárdenas gozaba de un prestigio sin igual a mediados de su mandato y con la expropiación del petróleo se reforzó la unidad popular en torno al Presidente de la República haciendo más fácil la realización del proyecto cardenista de reformar profundamente al Partido.

En esos años, los movimientos campesino y obrero habían sido reorganizados y parcialmente incorporados gracias a la política de apertura, pero era necesario encuadrarlos convenientemente en el Partido. La estructura formal del PNR no correspondía ya, sin embargo, a su estructura real, ni a las necesidades del cardenismo. Así, el gobierno de Cárdenas comprendió la urgencia de transformar de manera formal al PNR para consolidar el frente que debía permitirle acelerar la aplicación del Plan Sexenal y hacer más claramente del PNR el partido del proyecto cardenista. El Partido, para Cárdenas, no debía ser regulador de las fuerzas revolucionarias, ni reemplazante del poder personal del caudillo regional (objetivo callista), ni tampoco el canal de ascenso y fuente de programación para el gobierno (objetivo del máximo), sino que debía desempeñar una función de apoyo útil al Presidente de la República y servir como modelo conciliatorio sobre las demandas de los diversos grupos sociales y frente a ellas. Este objetivo implicaba otorgar una representación a los sectores sociales dentro de la unidad política oficial, y la solución se efectuaría abriendo las puertas del Partido para que se incorporaran a él las diversas organizaciones sociales.

De esta manera, el 30 de marzo de 1938 quedó constituido el nuevo Partido de la Revolución Mexicana (PRM), que debía tener en lo sucesivo una doble estructura: además de la tradicional o "directa", que reposaba en sus diversos comités, debía tener una estructura "indirecta", fundada en los sectores.

Las centrales y sindicatos obreros se manifestaron, de manera casi unánime, en favor de la iniciativa de Cárdenas. La Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), que acababa de constituirse, pidió también ser aceptada como miembro¹⁴⁶. y las organizaciones campesinas estaban en vías de unificarse gracias al Partido, por lo que ninguna disidencia se manifestó públicamente. El apoyo de todas estas organizaciones, que constituían el punto clave del proyecto presidencial, fue en general bastante amplio, pero reposó esencialmente en el apoyo de la CTM, que se había convertido en la organización más fuerte del país.

El proyecto de Partido esbozado por Cárdenas tendía fundamentalmente a un fortalecimiento del Estado. Cárdenas quería un Partido en el que los trabajadores, los campesinos, los empleados públicos y los militares constituyeran un firme sostén a la acción gubernamental. En lo relativo al sector militar, Cárdenas pensaba que los miembros del ejército no serían empujados hacia la política militante, sino que su papel consistiría en actuar como un contrapeso ante el sector obrero. La incorporación de los militares al Partido, como sector, permitiría por otra parte, según el Presidente, hacerles sentir que su papel no era predominante, pues como él señalara años más tarde, se buscaba reducir su influencia a un sólo voto dentro de un grupo de cuatro. La constitución del sector militar, además de reducir la influencia política de los militares, debía, en la óptica cardenista, reforzar

146 Los trabajadores públicos se sumaron al Sector Popular a fines de 1938.

el control del Ejecutivo sobre las decisiones del Partido.

Según el Pacto Constitutivo del PRM, éste quedaría formado, en su estructura indirecta, por cuatro grandes sectores sociales: el Campesino, con las Ligas de Comunidades Agrarias, los sindicatos campesinos y la CCM; el Obrero, con la CTM, la CROM, la CGT, el Sindicato de Mineros y el Sindicato de Electricistas; el Militar, con los miembros del Ejército y la Marina, como ciudadanos y no como corporaciones; y el Popular, con las cooperativas, los artesanos, los industriales, los agricultores y comerciantes en pequeño, los profesionales y los empleados de la agricultura, de la industria y del comercio mediante afiliación individual. La creación del sector popular en el seno del Partido fue ideada para servir como mecanismo de diferenciación entre el status del obrero y del campesino y que debía contar con una participación política a través de canales y grupos políticos distintos. Este sector surgió como un organismo ambiguo, cuya finalidad era aglutinar a la masa heterogénea de revolucionarios que no eran ni obreros ni campesinos.

Todo este mecanismo abría la posibilidad de integrar un organismo político como canal de expresión articulado que representara los intereses específicos de dichos sectores. El Partido asumía la voluntad de abogar por ellos, a cambio de su apoyo al sistema político. El PRM se presentó, en sus primeros meses de vida, como un amplio frente de apoyo a la política cardenista y, en muchos aspectos, como una vanguardia del régimen.

A partir de ese momento, el papel del Partido cambió y dejó de ser un organismo de coalición de los partidos regionales y locales organizados en torno a los caciques revolucionarios, y representó una tentativa para concluir con la participación de los militares en la política y para subordinar a las organizaciones populares al nuevo Estado. Desde el inicio de su gobierno, Cárdenas había buscado establecer un

compromiso entre las diversas clases sociales, tratando de satisfacer algunas de sus reivindicaciones más importantes, y la reorganización del Partido la permitió instituir oficialmente ese compromiso y hacer de él uno de los fundamentos del Estado mexicano posrevolucionario.

El gobierno cardenista se había caracterizado como el más agrarista de los gobiernos posrevolucionarios y en ese contexto Cárdenas pudo imponer su proyecto con mayor facilidad a las organizaciones campesinas radicales. La política de unificación campesina, anunciada desde el principio de la campaña presidencial, tuvo entonces su culminación con el nacimiento de la Confederación Nacional Campesina (CNC) en agosto de 1938. Habiéndose disuelto previamente la CCM y las demás organizaciones, la CNC se convirtió de hecho en la única central campesina reconocida. Por consiguiente, la nueva central debía actuar, según el Presidente, siempre de acuerdo con las autoridades, pues había sido organizada por el Estado a través de su Partido. En nacimiento de la CNC constituyó, además, un contrapeso a la influencia creciente de la CTM. La CNC se caracterizó sin embargo desde su inicio por una ausencia de democracia interna y de representatividad por parte de sus líderes, ya que desde entonces los dirigentes campesinos fueron nombrados por las autoridades.

Con la creación de la central campesina el Partido se reforzó notablemente, pues se hacía realidad el proyecto político cardenista.

"En 1938, la reforma agraria cardenista, la transformación del Partido en PPM, y la constitución de la CNC como una dependencia oficial aseguraron por mucho tiempo el apoyo de las masas campesinas a los gobiernos posrevolucionarios y al Partido de la Revolución". 147

A partir de 1938, el sistema político mexicano estuvo fun-

dado, más que en el pasado, en la existencia de un partido único; el PRM. Aunque se formaron varias organizaciones derechistas como reacción al cardenismo, no fueron más que partidos ocasionales que carecían de bases organizadas. En cuanto a la izquierda, surgieron algunas pequeñas formaciones durante esos años, pero ninguna tuvo una verdadera relevancia, y el PCM había decidido apoyar al PRM como "frente popular", por lo que no hubo ninguna oposición formal al Partido oficial.

El PRM nació además, sin tener verdaderas estructuras democráticas. La llamada "democracia funcional" fue un lema que permitió a los líderes de los sectores populares determinar entre ellos las candidaturas, bajo la autoridad de un representante del Ejecutivo: el presidente del Partido.

"En el PRM, la única vida interna se desarrollaba en los órganos dirigentes, en los que los representantes de los sectores negociaban sus posiciones. Las bases populares carecían, por el contrario, de instancias de participación. El PRM, que había sido constituido como un partido 'popular', adquirió así rápidamente una marcada connotación como el partido de los dirigentes políticos y sindicales". 148

Al incorporar a los diversos sectores sociales en el Partido, se dotó al sistema político de símbolos democráticos, lo que a su vez fortaleció al Estado. Pero la misma división en sectores reflejó su parte manipuladora, pues dio al Estado nuevos medios para fortalecer su control sobre las organizaciones populares, ya que éste podría oponer las demandas de un sector a las de otro y reforzar su capacidad de negociación. La afiliación obligatoria de los campesinos y los militares y la incorporación de la mayor parte de los trabajadores sindicalizados al Partido, consolidaron una amplia estructura de mediación que permitía el control de los movimientos populares. En este sentido, la ideología popular y

el manejo populista enriquecían al sistema político en tanto lo dotaban de más armas para su funcionamiento posterior.

Con la reforma de 1938, el PRM organizado por sectores se erigía como el organizador, movilizador y controlador de las masas en favor de la política oficial, con lo que se aseguraba su apoyo al desarrollo económico con base en la estabilidad política. Finalmente, con la integración de las masas en el Partido del Estado, se sellaba la alianza que daba comienzo al control político.

3. CONTROL POLITICO Y CONCILIACION.

Para llevar a cabo la política de modernización del nuevo Estado mexicano el grupo en el poder requería, a mediados de los años treinta, mantener un riguroso control sobre la evolución de las clases sociales para que, al mismo tiempo que fueran impulsadas, se convirtieran en sustento del poder estatal. Este imperativo permitió la evolución del Partido del Estado, de un factor de unificación de los caudillismos (realizando la mediación entre las facciones del grupo revolucionario), a un factor de organización política de las clases sociales en sectores (para realizar la mediación entre el aparato estatal y las organizaciones populares).

Para el régimen cardenista era necesario forzar la participación de los trabajadores para que su ascenso económico fuera acompañado de modificaciones en su cultura política. Y eso fue lo que hizo el PRM con su reforma: subordinar a las masas trabajadoras a los designios políticos del nuevo grupo en el poder, de tal manera que la alianza con los dirigentes gremiales diera sustento al poder del Estado. Detrás de esta razón política había también una razón ideológica. Los nuevos políticos modernizadores del sistema consideraban que la industrialización tenía que venir acompañada de un pluralismo ideológico y que el control del mismo, como proceso polí-

tico, sólo era posible a través de instituciones mediante las cuales se pudiera expresar.

Con la transformación del PRM en 1938, la destrucción de los viejos partidos y la aceptación en su lugar de organizaciones de masas, que se convirtieron en los canales predominantes de la relación entre los dirigentes políticos y las bases, tomaba su forma definitiva el sistema de control político en nuestro país.

El término de "control" se asocia generalmente con el de "regulación", por lo que "control político" se entiende como la capacidad de las autoridades para regular y dirigir la forma y contenido de las demandas y apoyos políticos del, y al, sistema, así como la naturaleza y peso político de los actores del mismo. Por otro lado, el ejercicio eficaz y legítimo del poder del Estado por un gobierno, cuando éste es constitucional, resulta de la relación entre la legitimación política que la sociedad le otorga y los instrumentos con los que cuenta para ejercer su control político sobre la sociedad.

El nuevo Estado mexicano posrevolucionario logró consolidarse a partir de la respuesta a las necesidades específicas de la sociedad en esos momentos. Con ello obtuvo el respaldo social necesario para oponerse a sus enemigos políticos y logró la legitimación política necesaria para que los diversos gobiernos ejercieran el poder legítima y eficazmente de acuerdo con su proyecto.

El proyecto cardenista de promover una organización de las clases sociales y su participación política por sectores había surgido como una iniciativa desde arriba (para la sociedad y no por parte de la sociedad), con el fin de lograr un mayor control sobre los diversos grupos organizados. Si bien es cierto que durante el gobierno de Cárdenas, más que en cualquier otro, se apoyó a los sectores populares en su organización y mejoramiento económico, también es verdad que

como en ningún otro se les frenó, porque se garantizó la imposibilidad de que éstos se convirtieran en una fuerza autónoma y decisiva en la vida nacional, quedando políticamente bajo la tutela gubernamental.

"...al ser enclavados los sindicatos en grandes centrales obreras y al pasar éstas a formar parte del partido del Estado, los sindicatos se convirtieron en organismos de orden público. Con ello quedó establecida la cadena de dominación Estado-Partido-Sindicato y se sentaron las condiciones para que dentro de las organizaciones gremiales cristalizara una burocracia sindical, representante del Estado dentro del movimiento obrero". 149

De esta manera, la clase obrera se enfrentó a un gobierno que hizo de la represión y el convenio, así como de las ideas radicales, una fuente de captación de sindicatos, grupos o sectores sociales.

El esquema revolucionario que poco a poco fueron aplicando los diversos gobiernos de 1917 a 1940, tuvo como objetivo establecer los instrumentos de control político que permitirían poner en orden a los campesinos e impulsar la organización de la clase obrera, todo esto bajo el liderazgo de las clases medias. Se trataba en una primera instancia de que los terratenientes dejaran de ser la clase dominante, pero también de que los nuevos capitalistas y las fracciones de las clases medias contrarrevolucionarias no compitieran con los "revolucionarios" por el poder estatal. Con la incorporación al PRM tanto de las clases populares como de los grupos medios sobre una base sectorial, se aseguraba al sistema político una posibilidad de control y un potencial efectivo en la negociación de sus demandas futuras. Esto significó un paso importante en el establecimiento de canales específicos de comunicación entre el gobierno y las distintas clases sociales, modernizándose el sistema en sus relaciones directas con la mayoría de los grupos organizados. Además, la incorpo-

ración de la lucha de clases en la ideología oficial, fue una de las medidas más importantes en el control sobre las exigencias sociales de los sectores populares.

En todo este proceso de cambio se fueron dando nuevas formas y creando nuevas instituciones. Lo que contribuía a definir a la política mexicana como las relaciones entre grupos políticos sin arraigo social o entre caudillos, iba a convertirse en un verdadero contrato social generalizado a partir de los grupos que empezaban a combinarse en el poder. La negociación con el gobierno a nombre de las clases sociales ya no se daría a través de individuos aislados, sino de grupos reconocidos jurídica y políticamente por el Estado, y en el fondo, de los círculos dirigentes encargados de representar los intereses de las diversas clases sociales. En este mismo proceso, también se van aceptando como fenómenos de la maquinaria política a la institucionalización del favor, del privilegio e incluso de la corrupción gubernamental. Así, la negociación y la alianza con las clases sociales se daría dentro de marcos institucionales establecidos a través de los sectores y sus dirigentes, evidenciando los recursos disponibles en el juego político, como las concesiones a cambio de la adhesión al Estado o de fidelidad al régimen.

La inclusión de las masas al Partido, la formación de centrales como la CTM o la CNC con cuño reformista, así como la institucionalización de los grupos patronales en las cámaras nacionales, significaban la creación de poderes equilibrados a la vez que controlables.

Es cierto que Cárdenas promovió significativos cambios en favor de los sectores obrero y campesino (al grado de que a partir de él ningún Presidente podría desligarse de las demandas populares), pero sus acciones nunca intentaron romper el equilibrio entre las fuerzas sociales. En los primeros años del gobierno cardenista se observó una actitud inclinada hacia la satisfacción de las exigencias mayoritarias, pues

su fuerza se había estructurado en nombre de un compromiso popular, pero una vez obtenido el apoyo y logrado el control, el compromiso tendía paulatinamente a diluirse ante el peligro de una posible desnivelación en la estructura social. Además, gran parte de las esperanzas del progreso económico se fincaban en el sector empresarial, por lo que no era conveniente conflictuar demasiado las relaciones internas. De esta manera, uno de los factores básicos para lograr la unidad nacional era la conciliación negociada con las heterogéneas demandas e intereses sociales.

Visto a partir de sus reformas sociales, el gobierno cardenista se presentó como un régimen que buscaba articular las expresiones y demandas sociales para integrarlas al sistema en una forma más coherente y hábil para el control y la conciliación posteriores. Representó una política nacionalista, con tendencias estatistas reguladoras de la participación popular.

"Al incorporar a todos los intereses sin ninguna distinción y jerarquización, el gobierno rebasó su énfasis popular, pero no la defensa del poder estatal. El modelo de Cárdenas resultó un valioso experimento de las posibilidades y limitaciones políticas y de alguna manera se convirtió en ensayo que en sexenios posteriores había de repetirse. Dejó asentado que cualquier reivindicación popular en México, tendría que avanzar con la lentitud o rapidez que le permitiera la integración de los intereses de los otros sectores, sobre todo de las élites económicas, políticas y de las clases medias ascendentes". 150

Esta situación obligó al liderazgo político a enfatizar aún más sobre la necesidad de integrar una unidad nacional, para contar así con el apoyo necesario en el sustento del poder y para ostentar un grado de legitimidad ante las diversas presiones sociales. Por otra parte, las polarizaciones ideológicas en el gobierno fueron importantes porque a lo largo de los años impactaron de distinta manera a la estruc-

150 Lerner, B. y Ralsky, S.; Op Cit, p. 133.

tura política, causando un cierto carácter híbrido al sistema político mexicano, en el cual los regímenes herederos de la Revolución fincaron su éxito para la conciliación entre las clases sociales.

Finalmente, con la nueva estructuración del poder, disperso entre los grupos y jerarquizado y concentrado en los gobernantes y el Presidente, floreció una política de arbitraje, conciliación y sanción legal e ilegal, en donde el factor fue el convenio entre los actores políticos.

"La complejidad del Estado naciente encerraba una combinación de importantes elementos. Tal vez el más distinto con respecto al Estado anterior fue el convenio y la importancia que adquirió en la mediación de la lucha de clases. La diferencia de la nueva organización y cultura consistió en combinar el autoritarismo con un ejercicio de la autoridad basado en pactos o convenios sociales. El convenio dio otro significado al arbitraje de las autoridades, a la captación o cooptación de individuos y grupos (...) al reconocimiento y a la representación, a la tolerancia o a la idea de lo que es tolerable..." 151

4. AFIRMACION DEL PODER PRESIDENCIAL.

La amplia participación política que las masas populares alcanzaron durante el cardenismo, tenía como base la protección del Presidente, y ésta se debía a los resultados que él esperaba de las trascendentales reformas sociales que estaba poniendo en juego (carta importante que el poder presidencial aprendió a jugar con maestría). Las oposiciones al Presidente eran desbaratadas por el empuje que las masas movilizadas daban a tales reformas, pues se había alimentado la imagen del Jefe del Ejecutivo como seguro conductor del pueblo.

Cárdenas se convirtió en vocero y defensor de las demandas sociales, pero el control y el poder de decisión sobre

ellas debía permanecer también bajo el ámbito del Presidente. Ello fortaleció a la Presidencia de México al grado de ubicarse como el centro vital del sistema político mexicano, ya que el titular del Ejecutivo logró captar la fuerza suficiente para consolidar a la nueva coalición política y al Estado bajo su hegemonía y dirección.

"...con la misma entrega con que se había ligado (el pueblo) a los caudillos, se daba ahora a las nuevas instituciones y a quien las representaba: el Presidente Cárdenas". 152

En ello tenía su papel la Constitución y la ideología de una revolución que afirmaba que ésta había sido hecha para el pueblo. La imagen del Presidente que lo podía todo, mostraba con claridad la seguridad que se había acreditado el gobierno posrevolucionario.

El régimen cardenista le dio popularidad a la Presidencia de la República a un grado desconocido hasta entonces. Con el estilo de su campaña electoral y de sus constantes viajes durante su gobierno (mediante el contacto y la presencia personales), así como con su énfasis en la reforma agraria y la organización obrera, gradualmente se exaltó no sólo a Cárdenas, sino también al puesto de Presidente de la República, adquiriendo éste una enorme legitimación. A ello contribuyó también el hecho de que al finalizar su régimen, Cárdenas no intentara seguir gobernando al país tras bambalinas como lo había hecho Calles.

El rompimiento entre Calles y Cárdenas había evidenciado una nueva etapa en la evolución de las relaciones políticas en México y mostró la consolidación del poder presidencial sobre más sólidas, por encima de los otros poderes del Estado y de cualquier otro poder en la sociedad. La autoridad del general Cárdenas sobre el ejército y el apoyo de las organizaciones obreras y campesinas a su política le habían fa

cilitado la liquidación del maximato callista. Cárdenas pudo así asumir plenamente sus funciones como Presidente de la República y como Jefe del Partido. Aunque formalmente no lo era, el Ejecutivo fue a partir de entonces el jefe indiscutible del Partido. Una vez eliminado el Jefe Máximo, el Partido vino a ser un importante instrumento al servicio del Presidente de la República, pues se convertía en un órgano de apoyo incondicional y permanente hacia éste y en un aparato político fundamental del Estado.

"Al transformar al Partido, Cárdenas le dio también una nueva base de legitimación al poder presidencial. Los mecanismos políticos que entonces se consolidaron, permitieron una amplia subordinación de parte de las organizaciones populares a la política gubernamental, definida por el Ejecutivo. A través de una compleja red de estructuras de mediación, el Presidente dispuso de una serie de medios para reafirmarse como jefe real del Partido. Con el apoyo de todas las organizaciones que constituían el PRM, el régimen presidencial se volvió más sólido que nunca". 153

De esta manera, el sistema político mexicano se fue fincando durante esos años sobre un Presidente cuyos poderes reales comenzaban a ser superiores a sus facultades constitucionales. El centro de la vida política nacional pasó del Partido al Presidente, quien se erigió en líder nacional y jefe de las instituciones con la presidencia de Cárdenas. Con ello se institucionalizó y consolidó, en las relaciones de poder, la misma Presidencia de la República, contando con una hegemonía que sería incontrastable.

Por otra parte, aunque en sus tres primeros años de gobierno Cárdenas colaboró con una Legislatura que se había establecido en el gobierno anterior, durante el conflicto con Calles la depuración alcanzó al Poder Legislativo. Con ello se eliminaban en gran medida los posibles obstáculos para la aprobación de los proyectos o iniciativas del Ejecutivo. Pero el esfuerzo cardenista de consolidación y control no se

agotó con la organización popular o con la depuración del gabinete y del Poder Legislativo. También con respecto al Poder Judicial, el Jefe del Ejecutivo mostró su deseo de ejercer un control mayor. La incorporación de la nueva facultad presidencial de nombrar a los ministros de la Suprema Corte y a los miembros del Tribunal Superior, suprimió la autonomía política del Poder Judicial, pues sus miembros debían sus puestos al favor Presidencial. De esta forma, éste dejó de ser un poder totalmente independiente del Ejecutivo para abrir la posibilidad de que se impartiera justicia con base en la orientación particular del momento. El proceso de la consolidación del Estado culminó así con la preponderancia del Poder Ejecutivo. El presidencialismo quedó enriquecido con una definitiva institucionalización de su poder y con una jerarquización superior frente a los demás poderes del Estado.

Con las reformas cardenistas "...el poder presidencial devenía, de la manera más lógica y natural, un poder que derivaba, directamente del cargo. Equilibrio y control de los poderes de hecho llegaban finalmente a coincidir con la función que el puesto del Presidente estaba llamado a desempeñar en los términos de la Constitución. Y esto equivale a decir (...) que el Presidente, con tal independencia de su poder personal, sería siempre y ante cualquier circunstancia un Presidente fuerte, simplemente por su calidad de Presidente, es decir, por el poder de la institución presidencial". 154

Esta situación hizo derivar al presidencialismo incluso hacia la mistificación, sostenida por las actitudes de sumisión popular y lealtad de los integrantes de los gobiernos hacia su jefe máximo. La institución presidencial estaba legitimada y de ella dependían los designios nacionales.

A partir de ese momento, usando la Presidencia, Cárdenas reemplazó las reglas del juego personalistas, vigentes desde y durante la etapa del caudillismo nacional, por las lealta-

des presidenciales, descansando cada vez más la autoridad del Presidente en una jerarquía institucional. El mando político dependería del arbitrio y personalidad del Presidente, independientemente de las formaciones sociales y sus articulaciones como clases o en la administración pública, el ejército, el Partido, el Poder Legislativo y el Judicial. Así creció en importancia la disciplina y la negociación institucional de las organizaciones de la sociedad civil. Para las actividades opositoras abiertas, provenientes de las mismas filas políticas internas, la respuesta por lo general fue de intolerancia, congelación o destitución. En tanto para los que deseaban permanecer y ascender políticamente, la clave de su aceptación y éxito fue la adhesión y la lealtad al Presidente.

La combinación de las facultades legales del Presidente, con los poderes de hecho, implicaba la negociación o discusión de intereses dentro del campo institucional, pero sin que se eliminara el recurso de la fuerza para conservar el control. Esta alianza de poderes (los poderes de hecho y el poder presidencial) y su mutua dependencia aparecía como el único camino para fortalecer el Estado mexicano. Y a la vez, el papel central que el Estado desempeñaría, dependía del fortalecimiento del Poder Ejecutivo, esto es, del desarrollo del presidencialismo.

Así se puede decir que el primer Presidente que ganó para sí el pleno poder presidencial fue Cárdenas. Al poder institucional había sumado el poder militar, redefiniendo el papel del ejército, y a éste añadió el poder real sobre la participación política de las masas ejercido a través del Partido, como aparato del Estado. Por último, el poder económico del Estado que logró Cárdenas mediante las empresas estatales y las nacionalizaciones, completó el cuadro del presidencialismo mexicano, que a su base constitucional sumó otras tres: la militar, la del control político y la economía.

D. CONCILIACION Y DESARROLLO CON ESTABILIDAD (1940-1958)

El sistema político mexicano había mostrado para 1940 como una de sus características fundamentales la adecuación, que propició, en cada sucesión presidencial, la búsqueda de nuevas alternativas ante las diversas presiones del momento. Debido a ello, en el inicio de cada gobierno se fue observando una retórica de cambio respecto a las metas del gobierno anterior, esto es, una serie de ajustes y adaptaciones con el fin de asegurar la estabilidad del sistema y el clima de consenso necesario en el momento de la renovación del régimen. A la vez que los políticos debían mostrar un sentido práctico de adaptación y flexibilidad ideológica en el manejo político (como aprovechar el descontento acumulado y abanderarlo como sentimiento propio con miras a la conciliación), también debían mantenerse vinculados a la tendencia "revolucionaria" que justificaba su integración a la estructura de poder.

Al finalizar el régimen cardenista, la inquietud y oposición de los sectores económicamente poderosos apareció con toda su fuerza ante las posibles consecuencias de la nueva correlación de fuerzas que se presentaba. En el momento de la sucesión presidencial, las corrientes opuestas se basaron para su crítica en el decrecimiento de la productividad agrícola; en la disminución de la inversión del capital privado, motivada por la combatividad del sector obrero -debido al énfasis cardenista en la lucha de clases; y en el creciente ("excesivo") control estatal. La oposición reafirmó sus críticas movilizándolo a gran parte de la prensa nacional, a la fuerza de la Iglesia que vio mermada su participación en la educación y a una fracción del ejército que se vio desplazada en la toma de decisiones por las coaliciones de las fuerzas populares dentro del partido oficial. Además, las deman-

das campesinas y obreras insatisfechas (por el bajo poder adquisitivo y la escasez de empleos) fueron aprovechadas por distintos partidos de oposición, como bandera justificadora o encubridora para movilizar corrientes de opinión y subrayar las carencias y deficiencias del gobierno cardenista. A todo ello se sumaba la coyuntura histórica externa.

El gobierno se vio envuelto en una nueva crisis que era urgente solucionar mediante el énfasis en nuevos ajustes en la acción política. Para mantener el control del poder dentro de un grado de legitimidad, era necesario saber interpretar lo que convenía o no en cada situación. Y lo preferible en esos momentos era una actitud moderada en lugar de un excesivo radicalismo. Estaba en juego la posible pérdida del consenso para lograr la reconciliación intersectorial y propiciar la calma entre las fuerzas en pugna. En función de estos requerimientos se explica la elección del General Manuel Avila Camacho como candidato oficial del PRM para el sexenio siguiente, pues se necesitaba a alguien que no estuviera comprometido con la continuación del programa de alianza con los grupos populares, sino a alguien que se sabía moderado y enemigo del radicalismo.

A fin de que el nuevo gobierno diera señales de actualización con respecto a las ideas predominantes, tuvo que incorporar en su programa la meta del progreso social a través de un crecimiento económico o industrial, ligado a los objetivos de estabilidad, unidad nacional, consolidación y conciliación, dejando a un lado la lucha de clases y la combatividad intersectorial. A partir de esa orientación comenzaba a vislumbrarse una nueva correlación de fuerzas que obligaba a insistir en el mantenimiento del empuje empresarial. Esta misma orientación constituiría el punto clave de la separación entre ideología oficial y política económica del gobierno.

De esta manera, el modelo que comenzó a gestarse sintetizó tanto la experiencia cardenista en los logros populares, como la manipulación populista para lograr el progreso social y el crecimiento económico.

En el período anterior a 1940, la estructuración del sistema político y social mexicano fue la tarea central y el principal tema de debate entre las fuerzas políticas del país. Al terminar el régimen cardenista, las estructuras centrales del nuevo sistema ya habían tomado forma y consistencia y lo que habría de distinguir el período que se inició entonces sería el esfuerzo por lograr un ritmo veloz de crecimiento económico con el mantenimiento de la estabilidad política.

1. EL DESARROLLO DE LA ECONOMIA.

Para 1940, las bases materiales para el desarrollo industrial ya existían en nuestro país, sin embargo, las razones inmediatas del crecimiento económico mexicano a partir de ese momento, las dio en buena medida la Segunda Guerra Mundial, pues aumentó notablemente la demanda externa de ciertos productos mexicanos y se eliminó la competencia del exterior en otros campos relacionados con el mercado interno. Este ambiente propicio pudo ser explotado a fondo, además, por la confianza que fue adquiriendo el sector empresarial al concluir la experiencia cardenista. Dada la nueva línea política de unidad nacional y la atracción de la actividad industrial (más segura y más lucrativa que la empresa agrícola), los círculos empresariales no tardaron en apoyar el nuevo modelo de desarrollo. El régimen de Avila Camacho había abandonado la retórica socialista de la administración anterior y comprometió aún más sus recursos en la construcción de una infraestructura que facilitara la tarea de la empresa privada.

Una de las rectificaciones más importantes a las políticas cardenistas que emprendió el gobierno de Avila Camacho,

tuvo que ver con la cuestión agraria con el fin de impulsar la industrialización.

La creciente demanda de bienes agrícolas, ubicada en el marco de la Segunda Guerra Mundial, determinó al nuevo gobierno a seguir una política agrícola basada en el aumento rápido de la producción de los artículos de exportación y los alimentos básicos. La idea fundamental en la orientación de aquellos años era que el ejido, comparado con la pequeña propiedad, padecía de una "crónica productividad deficiente". Una vez comprometido a llevar adelante una política conciliatoria, el gobierno de Avila Camacho terminaría por inclinarse en favor de la fórmula que relegaba el ejido y favorecía la propiedad privada y el capitalismo en el agro cuando se configuraba toda una nueva concepción económica.

Esta nueva política iría adquiriendo a lo largo del sexenio su perfil principal: la búsqueda de una rápida tasa de desarrollo basada en la industrialización acelerada, hecho que requería a su vez un incremento satisfactorio de la agricultura, proveedora de materias primas y de divisas por la vía de las exportaciones. Y debido a las constantes denuncias de inseguridad en el campo, el gobierno consideró necesario dar un lugar primordial al sector privado en el agro mexicano. Así, se fue modificando la política agraria, diluyendo vestigios de "tendencias comunistas", para otorgar apoyo político y económico a la propiedad privada agrícola.

La instrumentación de este proceso se dio paulatinamente y se expresó en distintos niveles: en cambios sustanciales de la retórica oficial; en nuevas políticas crediticias que desviarían el crédito del sector ejidal al privado; en una nueva política de riego; así como en diversas reformas legislativas. El decreto de diciembre de 1941, por ejemplo, establecía un mecanismo de compensación para los propietarios privados cuyas tierras habían sido afectadas y según el cual salían ganando más de lo que habían perdido. Pero como el go

bierno no podía negar su legitimidad revolucionaria, siempre que se adoptaba una medida favorable al sector privado del agro, se favorecía otra que beneficiaba, en apariencia, al sector ejidal, aunque los beneficios obtenidos por éste último casi nunca se equiparaban a los que recibía el primero. En este sentido se aprovechaba la tradicional atomización de los campesinos, la ignorancia popular sobre las implicaciones de las medidas adoptadas, así como el elemento psicológico (propiciador de estabilidad) basado en la expectativa campesina de recibir tierras tarde o temprano.

De esta manera, una serie de medidas oficiales, además de las relacionadas específicamente con la tenencia de la tierra, fueron supeditando el sistema ejidal a la política de estímulo a la iniciativa privada (agrícola e industrial) con la idea de avanzar en el proceso industrializador.

Uno de los casos más representativos fue el de la industria azucarera. En 1943 se aprobó la primera Ley que rigió a la industria cañera. Esta Ley estipulaba que todos los ejidos bajo la zona de influencia de un ingenio tendría que producir forzosamente y casi exclusivamente caña de azúcar para abastecer obligatoriamente a dicho ingenio, ligando de esta manera su destino a los vaivenes de la industria. Pero no establecía ninguna obligación para el industrial de invertir en relación con el desarrollo de la producción. En 1944, la Ley fue complementada con el decreto presidencial que capacitó a los industriales para manejar (a su libre albedrío) los créditos otorgados a la industria, para que a su vez los otorgaran a los productores, tanto ejidatarios como pequeños propietarios.

"Esta situación tuvo un efecto positivo en la industria, que incrementó notoriamente la producción, pero repercutió en que los productores, tanto pequeños propietarios como ejidatarios, dependieran crecientemente de las disposiciones de los industria-

les en cuanto a la planeación de la producción se refiere". 155

A raíz de los decretos de 1943-1944, correspondió también a los industriales la contratación de los cortadores de caña y el mantenimiento de las vías de acceso a los cultivos. Simultáneamente correspondía exclusivamente a ellos lo relativo al procesamiento. A su vez, los decretos mencionados no preveían reivindicaciones o beneficios sociales para los productores y trabajadores. De esta manera, las empresas procesadoras del azúcar controlaron los recursos económicos a través de los créditos y los descuentos y pagos a los obreros, productores y transportistas.

Un caso similar fue el de la producción henequera en Yucatán. Dando marcha atrás a las disposiciones cardenistas y con el argumento de la urgencia de aumentar la producción de una fibra requerida por el esfuerzo bélico, se devolvieron las máquinas desfibradoras a los exhacendados. Con ello se privó a los ejidatarios henequeros del mecanismo más importante en el proceso de producción, aumentando la derrama de ingresos en favor de los grandes propietarios, mecanismo que favoreció enormemente la acumulación de capital en México.

Por otra parte, la combinación del control político sobre las demandas de los sectores populares, con la continuación del proceso inflacionario (acentuado por la demanda provocada por la Segunda Guerra Mundial), coadyuvó aún más a que los beneficios del crecimiento económico fueran a parar preponderantemente al capital, mientras que el poder adquisitivo de la mayoría de los obreros y campesinos se mantuvo estancado y en algunos casos disminuyó.

El desarrollo económico se había convertido rápidamente en una base importante de legitimidad del régimen para promover y mantener un ritmo de crecimiento acelerado, a fin de que el país abandonara su carácter de subdesarrollado. Se tra

155 "La crisis cañera", en Análisis Político, Vol. 2, No. 2, 15 de enero de 1973, IMEP, p. 1.

taba de una meta a muy largo plazo, pero que permitió una gran movilidad social a pesar de lo inequitativo de la distribución del ingreso.

Al término del régimen avilacamachista, México presentaba ya ciertos rasgos característicos de una sociedad moderna, urbana e industrial. La inversión directa y el control del crédito permitieron al gobierno ir dirigiendo el curso del proceso económico, recayendo en él y en la iniciativa privada la responsabilidad del desarrollo.

Por otro lado, el éxito que en términos relativos tuvo la política económica poscardenista se debió en buena medida a que fue posible dirigir en un principio grandes cantidades de recursos a la agricultura y que habría de permitir importar los bienes de capital que requería la industrialización. Así, con Avila Camacho el modelo de desarrollo -favorable a la industria- terminó por depender de una base agraria y durante la presidencia de Miguel Alemán esta estrategia se consolidó, surgiendo una sociedad urbana centrada en la gran industria y apoyada en la agricultura, la cual le transfirió, muy a su pesar, grandes recursos.

Para ese momento, México contaba ya con un aparato técnico y burocrático capaz de formular e implementar políticas crediticias y financieras que aceleraran los procesos de desarrollo. Esto se haría a través de una red de bancos e instituciones de crédito oficiales y privadas que captaban recursos y distribuían el crédito a las diferentes ramas de la economía. Dentro de estas instituciones destacaron el Banco de México y Nacional Financiera, convirtiéndose ésta última en la agencia de desarrollo más importante del gobierno.

La disposición alemanista de defender a los empresarios nacionales y a la clase media comercial, fue vista como una necesidad surgida de la situación del momento.¹⁵⁶ Al mismo

¹⁵⁶ Después de la Guerra Mundial, los países que contaban con tecnología

tiempo se consideró que para seguir creciendo económicamente, hacían falta inversiones de capital y técnicas avanzadas, lo que obligó a Alemán a reiterar el ofrecimiento al capital extranjero para que viniera a México. Por otro lado, la ilusión del desarrollo productivo como garantía de un alza del nivel de vida general, fue compartida por los sectores sociales, por lo que se pudo crear un amplio consenso en cuanto a las metas económicas del programa alemanista, quedando justificada la tendencia a aceptar la inversión extranjera.

Miguel Alemán no sólo siguió la línea en la orientación económica de Avila Camacho, sino que incluso fue más lejos en su deseo de motivar la política industrial, incorporando disposiciones que su antecesor había dudado en manifestar abiertamente. El alemanismo se propuso solucionar los problemas económicos extremando las facilidades tanto a la iniciativa privada nacional, para adquirir su confianza y apoyo financiero, como al capital extranjero para que invirtiera en el país, pues estaba ansioso por apresurar el proceso de industrialización. La política alemanista de apertura hacia el exterior estaba incorporada y fundamentada como la única alternativa viable para la intensificación del crecimiento económico.

Aunque las centrales obrera y campesina del país estuvieron dispuestas a colaborar con el gobierno para el progreso futuro y a secundar la "etapa económica de la Revolución" dentro de un régimen orientado al desarrollo capitalista, en el transcurso del sexenio no siempre podían aplaudir abierta

avanzada, comenzaron a recuperar sus mercados internos y externos de antes. Estos reajustes a nivel internacional amenazaban con disminuir el ritmo de crecimiento económico de México; en parte por las reducidas posibilidades de retener los mercados para el comercio exterior, en parte por el éxodo de divisas y en parte por la dificultad de adquirir bienes de capital, equipos y maquinaria que ayudaran a renovar e impulsar la producción industrial para poder entablar una justa competencia con el exterior.

mente el criterio oficial y sostener el empuje al crecimiento económico independientemente de sus implicaciones a nivel social. La situación a finales de 1947 y durante 1948 dejó de presentarse al mantenimiento del optimismo inicial, generando el surgimiento de profundos descontentos. La etapa de la confianza interna comenzó a desvanecerse del panorama nacional a raíz de los efectos del empuje hacia el crecimiento. Pero la situación se tornó crítica en el momento de la devaluación del peso mexicano en 1948, pues ésta resultó ser un indicador de las deficiencias y limitaciones internas causando un gran desprestigio al gobierno.

De esta manera, los dos aspectos característicos de la política de desarrollo alemanista fueron la inflación y la inestabilidad cambiaria. De acuerdo a la lógica de la compensación, oponerse a ellos y superarlos implicaba para el siguiente gobierno proponer un plan de desarrollo económico restrictivo y con cierta estabilidad. Sin embargo, el fracaso en el intento de la política de restricción económica implicó una recuperación de pautas alemanistas.

Ante la frustración de la política antiinflacionaria de Rufz Cortines, los sectores trabajadores y medios no lograron conservar su antiguo nivel de vida, por lo que se plantearon movimientos de protesta. Por su parte, el sector privado se mostró reticente a invertir, en virtud del descenso en el gasto público propiciado por el gobierno para abatir la inflación. Y en el ámbito externo, el receso de la economía norteamericana, al final de la Guerra de Corea, influyó en la disminución de la inversión extranjera.

En esta situación, el régimen se enfrentó a una crisis económica que se manifestó en la reducción de la producción industrial, la contracción de las ventas nacionales y en el descenso de las importaciones de bienes de capital. Entre los efectos sociales de la crisis se encontró el aumento considerable de obreros desocupados a raíz de la retracción en la producción. La coincidencia del malestar económico y de

la inquietud social, obligó a Ruiz Cortines a adoptar una respuesta más enérgica, pues además de que la retracción del gasto público fue sustituida por una política de liberación, se recurrió también a la devaluación de la moneda. Así, las metas iniciales de restricción y estabilización no se lograron concretar a lo largo del sexenio.

Por otra parte, si al inicio de su gestión el presidente Ruiz Cortines se había mostrado cauteloso ante el exterior, buscando reducir todos aquellos agentes aceleradores del desarrollo inflacionario, cuando su política de restricción económica fracasó y ante el continuo aumento del déficit comercial, intentó garantizar el crecimiento a partir del financiamiento externo, aceptando con gran facilidad la concertación de compromisos con el exterior. Como complemento a los créditos, un volumen importante de inversiones (particularmente norteamericanas) empezó a fluir desde el exterior a partir de 1955. Dado el tipo de industrialización seguido por México desde 1940, que exigía la producción de bienes de consumo similares a los que se ofrecían en el mercado de los países más desarrollados, la inversión extranjera directa resultaba indispensable. Era la manera más rápida y sencilla de adquirir la tecnología y los recursos necesarios para producirlos.

A pesar de que los conflictos originados con la devaluación se resolvieron recurriendo a diversos medios, otorgando reivindicaciones al sector obrero y otros privilegios para el sector privado, crearon un clima de desconfianza general hacia el Estado (al igual que en el régimen anterior), ya que el grupo político en el poder evidenció su incapacidad para transformar las pautas del desarrollo vigentes. Las acciones ruizcortinistas demostraron que detener el desarrollo inflacionario, de gran expansión y sin sustentos reales, desencadenaba demasiadas presiones de los sectores sociales.

Si bien al iniciarse el proceso de sustitución de importa

ciones en 1940 el principal beneficiado fue el empresario nacional, que junto con el Estado se convirtió en el motor central del proceso de transformación económica del México contemporáneo, el grupo político dirigente continuó manteniendo bajo su control directo una buena parte de la actividad económica, preservando su poder de negociación frente a la creciente fuerza de la gran burguesía nacional e internacional. La importancia del gobierno mexicano pareció mayor que en otros países que habían desarrollado una economía de mercado, debido, en alguna medida, a las necesidades y circunstancias históricas que consolidaron la Revolución. El nuevo equipo dirigente decidió usar al máximo las capacidades empresariales del Estado para consolidar su poder, encaminándose a acelerar el proceso de industrialización.

Por otra parte, en este período hubo un importante proceso de concentración de poder y capital alrededor de un número relativamente pequeño de grupos empresariales, lo que permitió a la gran empresa racionalizar su actividad, aumentar su eficacia y acrecentar su influencia política.

Finalmente, a pesar de que el crecimiento económico no se detuvo, el desarrollo económico del país siguió dependiendo de fuerzas imposibles de controlar, como la economía internacional.

2. LAS RELACIONES POLITICAS.

a) El fortalecimiento del sector privado.

Hasta 1940, las organizaciones del sector empresarial habían tenido una fuerza relativa frente al Estado. La burguesía nacional apenas estaba tomando forma y dependía mucho todavía de las decisiones del grupo político en el poder. Esta burguesía fue en buena medida un sector que estuvo bajo el control de los gobiernos revolucionarios. Pero la propia dinámica del desarrollo implementada a partir de la década de los

cuarentas, con las importantes concesiones otorgadas al sector privado desde el gobierno de Avila Camacho, fue modificando rápidamente esta situación y la posición de los empresarios se fortaleció ininterrumpidamente desde ese momento, debido a la concentración de recursos que les permitió el sistema político.

Terminado el período cardenista, la preocupación central del sindicato empresarial COPARMEX, pasó de la defensa jurídica de los derechos de los empresarios, a la dedicación de mayores recursos para resolver los problemas técnicos de la estructura industrial que surgía entonces.

"Los orígenes de la élite económica de este período son varios: hubo algunos cuya preeminencia se puede encontrar en el porfiriato, sobre todo los que se dedicaban a las actividades comerciales e industriales (...) Su capital y experiencia fueron poco afectados por la Revolución y en cuanto volvió la estabilidad política pudieron ocupar un puesto en el nuevo orden. Pero la Revolución también propició el surgimiento de otro tipo de burguesía, sin raíces en el antiguo régimen, y que logró la acumulación del capital por sus ligas con los nuevos dirigentes". 157

La orientación de Manuel Avila Camacho estuvo dirigida más bien hacia la colaboración de la participación social en función de la estabilidad para promover el crecimiento económico. No obstante, frente a las distintas demandas sociales apareció cierta prioridad de apoyo a las provenientes de la iniciativa privada, así como a las tendencias de derecha más que a las de la izquierda. Parece ser, que por las metas específicas del sexenio avilacamachista (crecimiento económico, unidad nacional y estabilización), la conciliación de los sectores privilegiados y fuertes resultó más significativa para el desenvolvimiento pacífico del gobierno. Y a partir de entonces comenzó a estructurarse una estrecha identificación de objetivos entre el grupo en el poder y las élites económicas.

157 Meyer, Lorenzo, "La encrucijada", en Historia General de México, T. 4, p. 275.

"El Estado en general y en particular los aparatos del Estado encabezados por el Presidente, contaron con la confianza y con el apoyo de las antiguas y nuevas burguesías y se granjearon, negociado, el del capital extranjero (...) Más que coalición o alianza política, apareció una coincidencia de intereses entre la clase política y las clases dominantes". 158

La prioridad que se otorgaba a la iniciativa privada se debió a la necesidad de hacer útil su colaboración con los objetivos de desarrollo. Ello lo evidenciaba la disponibilidad de las autoridades oficiales con respecto a la meta de crecimiento económico, incluso a veces por encima de las metas populares.

Aunque ambigua con respecto a las demandas obreras y campesinas, la política del gobierno de Avila Camacho no deseaba, sin embargo, ir más allá de un fomento de la colaboración conjunta entre el sector privado y el público para el logro de una mayor productividad, pues no pretendía hacer de demasiado conflictivas sus relaciones con el sector asalariado. El interés del Estado era mantener el control sobre las agrupaciones del sector privado, otorgándoles algunas concesiones mediante las cuales las cámaras patronales se formaron como instituciones públicas, autónomas y con personalidad jurídica, pero controladas por la Secretaría de Economía.

En este terreno, cabe hacer mención de que, para los proyectos de Avila Camacho, la existencia de un sólo frente patronal no era conveniente, porque además de ser muy poderoso políticamente, estaba dominado por el sector más conservador de la iniciativa privada, el de los comerciantes (y entre ellos, la Cámara de Comercio de la Ciudad de México), lo que podría representar un serio obstáculo para el desarrollo industrial del país.

Debido a ello, Avila Camacho presentó dos proyectos de

159 González Casanova, P., "El Partido del Estado (II)", en Nexos, No. 17, mayo de 1979, p. 3.

Ley; uno que reformaba la Ley de Cámaras de 1936, que había reunido en una sola confederación (la COPARMEX) a los comerciantes e industriales; y el otro, relativo a la Ley de la Industria de la Transformación. Ambas iniciativas iban destinadas a fomentar el crecimiento económico a través de la industrialización, pero separando los intereses industriales de los comerciales. El sector privado objetó la Ley de la Industria de la Transformación que establecía (dentro del objetivo de promover la industrialización) exenciones fiscales para industrias nuevas o necesarias, lo que, en su opinión, además de poner una gran discrecionalidad administrativa en manos de la Secretaría de Economía, perjudicaría a los industriales ya establecidos. Pero para este sector era más importante la supervivencia de un frente unitario de patronos. Consideraban que la nueva Ley de Cámaras, con la separación que establecía, los debilitaría y que el sistema de intervención estatal en los órganos directivos significaría la sujeción de las cámaras al Estado. No obstante, la Ley fue promulgada el 6 de septiembre de 1941 y se tuvieron que dividir la Cámara de industriales y la de comerciantes que poco después formaron, a su vez, sendas confederaciones.

Avila Camacho se proponía separar también, orgánicamente aunque sin autonomía, la industria de la transformación de la tradicional. Para ello, contaba ya con una ley sobre la materia y bajo su amparo se creó, el 5 de diciembre del mismo año, la Confederación Nacional de la Industria de la Transformación (CNIT o CANACINTRA).

Así las cosas, para evitar un grave problema proveniente de las filas de la iniciativa privada y para calmar su descontento, Avila Camacho intentó distraer su atención al abrogar (el 27 de diciembre de 1941) el llamado impuesto del "superprovecho" --medida fiscal de emergencia dictada por Cárdenas para hacer frente al déficit presupuestario-- bajo el pretexto de "no limitar las unidades legítimas en un momento

en el que el país requiere en alto grado el impulso de la iniciativa y de las empresas privadas".

El gobierno de Avila Camacho no delegó toda la responsabilidad para el crecimiento económico en el sector privado, sino que manifestó que el deseo del Estado era asociarse con el sector empresarial, fomentando la idea de una tarea común en el esfuerzo del progreso. Esta política desarrollaría para el futuro la base de la economía mixta entre el Estado y la iniciativa privada.

La idea del Estado como sostén de la seguridad y el equilibrio para el orden y el desarrollo económico y social, lo había comprometido de alguna manera con el cuidado de los sectores económicamente dominantes, por lo que el proteccionismo al sector privado se extendió también en gran medida al inversionista extranjero. La perspectiva de una posible amenaza bélica por la situación mundial de guerra, justificó y motivó un acercamiento con los Estados Unidos, sobre todo en aquello relacionado con la guerra, pero también sobre empréstitos e inversiones para industrializar al país.

Posteriormente, pese a los esfuerzos del gobierno de Miguel Alemán, la industrialización en el transcurso del primer año de su régimen no había alcanzado aún el impulso necesario para el crecimiento deseado. La iniciativa privada nacional exigía mayor protección a sus intereses en el desenvolvimiento industrial y comercial, y se puede decir que lo logró gracias a las políticas aplicadas hacia este sector. Con la declinación de las restricciones al crédito (que hasta entonces había aplicado el Banco de México a este sector), el aumento de protección y la reaparición de capitales en los mercados internacionales, la inversión del sector privado mexicano se elevó a nuevas alturas. Siguiendo el principal ensayo de Avila Camacho, el Presidente Alemán aumentó considerablemente las tarifas de construcción dando una nueva dosis de protección a la industria.

Para el sector empresarial, su éxito se basaba en el crecimiento continuo de la economía mexicana, así como en el mantenimiento de la buena disposición del gobierno para impulsarlo. Entre otras cosas, se debía continuar el patrón de grandes inversiones en la agricultura, para lo cual se destinaron grandes recursos públicos para la construcción de caminos rurales y para obras de irrigación. Para Alemán, los proyectos en la agricultura significaban principalmente enormes presas y otras obras públicas concentradas en la frontera norte del país, donde la agricultura comercial, más que la de subsistencia, era la regla. Con esta intervención gubernamental, los inversionistas privados mexicanos perdieron su temor a las empresas agrícolas y se volvieron a estas zonas norteñas como lugares de inversión para sus fondos. A fin de acelerar esta tendencia a invertir y a reducir los riesgos de expropiación para dichos inversionistas, el Presidente Alemán modificó las previsiones de la Constitución referentes a reforma agraria, dando mayor protección a los propietarios de tierras agrícolas.

Por otra parte, los nuevos industriales, multiplicados y fortalecidos por la guerra y por la política proteccionista de Alemán, vieron con buenos ojos la expansión de la inversión gubernamental en empresas públicas (como Ferrocarriles, PEMEX y Comisión Federal de Electricidad), pues significó mayores utilidades en sus contratos de construcción y suministros con el gobierno. Esa expansión de gastos públicos dio a la industria en general una fuente constante de ingresos para hacer frente a sus gastos generales fijos. Simultáneamente, el incremento en la actividad de Nacional Financiera les significó un acceso más fácil al crédito y una mayor seguridad de que el gobierno se convertiría en fiador si las cosas salían mal.

Como parte de la orientación alemanista, la política fis-

cal ofreció facilidades a la industria y a la exportación, concediendo un mejor trato a los ahorradores e inversionistas aún en perjuicio de los trabajadores; y se creó una protección arancelaria en favor de las industrias para formarles mercado y darles oportunidad de una capitalización más rápida. En este marco, se elaboraron dos decretos simultáneos que contemplaban la prohibición de la importación de artículos de lujo y el intento de elevar las tarifas arancelarias a través de una nueva renegociación con los Estados Unidos. Con estos decretos se debería aliviar el déficit de la balanza de pagos, mantener la estabilidad en los ingresos gubernamentales y lograr la protección de la industria nacional. En la práctica, lo que se logró con ellos fue más bien el beneficio del sector privado industrial y comercial.

Los propietarios de capital se encontraron de esta manera con un Estado anuente a invertir por subsidiariedad (o por razones sociales) para salvaguardar las fuentes de trabajo de las empresas en quiebra, -lo que frecuentemente permitía la transferencia del capital privado de las áreas económicas de la economía a las más bollantes-; con la capacidad para orientar a las empresas del Estado como impulsoras del desarrollo; y con la disposición para transferir capital del terreno agrícola al comercial e industrial, mediante el abatimiento de los precios de las materias primas fundamentales.

Así, la era de Alemán fue más una oportunidad que una amenaza para este sector. En términos generales, la política de desarrollo que se fomentó tuvo como resultados para los sectores de la burguesía nacional: una renovación de alianzas, el fortalecimiento sectorial y un aumento de su capacidad de negociación política.

En el transcurso del gobierno de Adolfo Ruiz Cortines, el Estado siguió desempeñando el papel tradicionalmente proteccionista frente a la iniciativa privada al asegurarle utilidades y evitarle riesgos excesivos, pues la opción de in-

ustrializar al país siguió siendo fundamental durante el período ruizcortinista. En las relaciones con este sector se produjo cierta reiteración de pautas alemanistas y se recurrió a medidas similares adoptadas en el sexenio anterior como la liberalización del crédito para el sector privado ante el estrechamiento de la demanda externa. Ruíz Cortines complementó su política de estímulo a la iniciativa privada con el control ejercido sobre las movilizaciones obreras, con lo que se lograba detener el avance de su malestar político.

La intervención del Estado en la economía, otro de los aspectos sobre los que descansa la confiabilidad de la iniciativa privada, fue cautelosa a lo largo del sexenio, ya que no se produjo en áreas que tradicionalmente correspondían al sector privado y sólo adquirió dinamismo cuando, a raíz de la devaluación y de la escasez de la demanda externa, la inversión privada se retrajo. Lo característico entonces fue la imposibilidad del Estado para sustituir al sector privado.

Se puede señalar así que los empresarios industriales y comerciales, como representantes de los inversionistas, fueron convertidos en este período en la clase social dinámica del desarrollo.

b) La política de contención obrera.

Para 1941, ante los acontecimientos derivados de la Segunda Guerra Mundial, predominaron en el país las alusiones en torno a la unión de todos los mexicanos. Para entonces, el ambiente internacional cambiaba rápidamente. Estados Unidos había declarado la guerra al Eje a causa del ataque japonés a Pearl Harbor, lo que acentuó el convencimiento entre las fuerzas políticas internas de la necesidad de un espíritu diferente, en el que se habría que diluir (aunque temporalmente) el enfrentamiento.

En esta tónica, desde el inicio de su gobierno, Avila Ca-

macho hizo llamados al movimiento obrero acerca de la unidad nacional, pidiéndole que, por el camino de la modernización, creara las condiciones para el crecimiento económico del país. Tal llamado como maniobra política, fue muy hábil y sería de gran importancia en el manejo avilacamachista para lograr la conciliación.

Durante su régimen, Avila Camacho se vio en la necesidad de adoptar una serie de medidas orientadas a limitar las aristas de la triple relación patronos-Estado-obreros; y de los dos extremos, en virtud de los objetivos de crecimiento económico propuestos, estaba claro que al que tenía que regimenter más drásticamente era al segundo.

La táctica del Presidente consistía en convencer a los obreros de la necesidad de unirse, y en unirlos y contenerlos para convencer al sector patronal de las bondades de su proyecto.

Utilizando de marco la conmemoración del Día del Trabajo, Avila Camacho puntualizó su propósito: "Gravitan sobre nosotros responsabilidades tan decisivas que no tenemos derecho para omitir el menor esfuerzo. Cuando se halla en peligro la perduración nacional, los intereses de clase deben coordinarse de tal manera que la unidad del conjunto se sobreponga, pues lo que saldrá aumentado o disminuido de esta crisis de la civilización no es un determinado sector de la población mexicana, sino México mismo, México entero..."¹⁵⁹

La situación económica, las quejas constantes del sector privado y la inminencia de la guerra, fueron los elementos fundamentales para fundamentar las intenciones gubernamentales en materia obrera. Los dos primeros argumentos se manejaban en el sentido de que el movimiento obrero, con su militancia, había provocado la desconfianza empresarial. En tan-

¹⁵⁹ El Popular, 3 de mayo de 1942, citado por: Medina, Luis; Historia de La Revolución Mexicana, período 1940-1952, No. 18, p. 301.

to que la posibilidad de guerra se manejaba en dos niveles: la conveniencia, para todos, de aprovechar la oportunidad para llevar adelante el desarrollo económico; y el patriotismo, es decir, la necesidad de unir grupos y ganar fuerza para sacar adelante los altos compromisos que suponían combatir al fascismo doméstico e internacional y hacer efectiva la colaboración de México en la guerra.

Ello conduciría al gobierno de Avila Camacho a plantear ciertas reformas a la Ley Federal del Trabajo para reglamentar rígidamente el derecho de huelga, así como a tratar de obtener una tregua social a cambio de la cual ofreció la creación del sistema de seguridad social, viejo anhelo de los líderes reformistas y de los obreros organizados bajo su mando.

La CROM de Morones, desde marzo de 1941, trataba de atraer la atención del Presidente pidiendo que no se declararan huelgas debido a la gravedad del momento. Y queriendo sacar ventaja de la declaración de guerra de los Estados Unidos, propuso al Presidente Avila Camacho un plan mínimo de cooperación que incluiría la creación de un Consejo Nacional de Emergencia, integrado por los representantes de las centrales obreras y campesinas, organizaciones patronales, de comerciantes y de los bancos. Sin embargo, Avila Camacho quería por lo pronto un organismo que garantizara la paz gremial, no un consejo amplísimo con representación corporativa paralelo al partido oficial.

Si bien la iniciativa de la CROM no prosperó, la CTM tuvo que reaccionar ante las maniobras de Morones. En febrero de 1942, Lombardo Toledano volvía a insistir en las bondades de la unidad nacional y ponía énfasis en la idea de que ayudar al Presidente significaba renunciar temporalmente a la huelga, pues no eran aquellos momentos los apropiados para agudizar la lucha de clases.

Para junio de 1942, las centrales obreras, incluyendo a la CTM y a la CROM, entregaron un programa de acción conjun-

ta al Presidente Avila Camacho; y el 8 de junio lo firmaron los representantes de las centrales obreras, del Sindicato Mexicano de Electricistas, el Presidente y el Secretario del Trabajo. El pacto incluía la liquidación de las luchas intergremiales, la abolición de huelgas y paros y su solución por medios conciliatorios y arbitrales, el abaratamiento del costo de la vida, el arbitraje del Presidente de la República para casos graves de conflictos obrero-patronales, y se hacía énfasis en la cooperación franca y decidida con el gobierno. El 11 de junio fue constituido el Consejo Obrero Nacional y fue anunciado como el órgano encargado de cuidar el cumplimiento de los compromisos adquiridos por las organizaciones obreras.

Todo esto ponía en evidencia que el movimiento obrero cedía más de lo que ganaba. Si la unidad iba a ser ficticia, el gobierno, en cambio, logró lo que se había propuesto: el compromiso público de las organizaciones obreras a respetar la tregua social. A éstas sólo les quedó la garantía, vagamente asumida en discursos, de la autoridad presidencial para que los patronos no se aprovecharan de las circunstancias en perjuicio del sector obrero.

Ahora bien, a partir del régimen de Avila Camacho, la utilización de la técnica administrativa ocupó el lugar de la lucha de clases, como una nueva categoría ideológica en la distribución de la riqueza, manifestándose así un cambio en la retórica oficial con relación al sector obrero. Si el apoyo a la lucha de clases había ahuyentado la inversión del capital privado y si la meta fundamental era el desarrollo económico (que necesitaba de nuevos capitales en las empresas productoras), la solución lógica consistía en disminuir la combatividad obrera. El Estado se reservaría el papel de resolver las demandas del sector obrero y la nueva Secretaría del Trabajo y Previsión Social --creada en 1941-- se convirtió en el órgano oficial de coordinación y reglamentación

del trabajo, tendiente a lograr soluciones adecuadas en los posibles conflictos entre el sector obrero y el patronal, incluso incorporando a la vigilancia federal industrias estratégicas en tiempos de guerra. El propósito era fortalecer la capacidad política del Estado en este terreno, a fin de tener un mejor control sobre conflictos que, al trascender los límites estatales, pudieran afectar la paz y la tranquilidad.

Con estas acciones, el gobierno de Avila Camacho establecía lineamientos precisos para la acción sindical; un mecanismo administrativo para hacer frente con mayor eficacia a los complejos problemas laborales; y fortalecía su propia capacidad de acción. Todo ello para llevar a la práctica el propósito de apaciguamiento social en las relaciones obrero-patronales. Pero este propósito no se hubiera podido alcanzar sin hacer antes cuando menos una concesión a los obreros y sus líderes. Es aquí donde aparece con toda claridad, como medida política, la creación del Seguro Social. Mera promesa al principio, el Seguro venía a constituir la contrapartida (el pago) a la disposición de los cuadros sindicales para reducir el número de huelgas y representaba anticipadamente un principio correctivo para satisfacer las presiones de mejoramiento del sector trabajador en un momento de franca conciliación con los intereses patronales.

"Institucionalmente, su sentido político más profundo (la creación del Seguro Social) consistía en ser el síntoma de la sustitución de la lucha de clases por la justicia social, elemento este último destinado a la postre a determinar tanto la ideología del movimiento obrero, como la actitud del Estado en sus relaciones con él ". 160

Por otra parte, desde que terminó el período cardenista, Lombardo Toledano había intentado usar a la CTM como base para la formación de un partido independiente (el Partido Popular), pero Avila Camacho se lo impidió. Lombardo terminaría

por ser expulsado de la CTM, mientras que ésta permaneció dentro del partido oficial; hacía ya tiempo que el movimiento obrero había perdido su independencia. La CTM abandonó entonces el lema heredado del cardenismo, "por una sociedad sin clases", y lo sustituyó por uno más ambiguo pero que justificaba su colaboración plena con el capital: "por la emancipación de México". La importante reorientación ideológica que tuvo la CTM, por la importancia de la Confederación, influyó notablemente sobre otras organizaciones sindicales.

A diferencia de la CNC, en donde al término de cada periodo presidencial las nuevas autoridades pudieron imponer a los líderes que consideraban más acuerdos, la CTM conservó sus mismos cuadros dirigentes, con lo que mostró una autonomía relativa mayor. La elección de Fidel Velázquez, en 1941, como secretario general de la Confederación (cargo en el que iba a permanecer en las cuatro décadas siguientes), fue un éxito en la línea avilacamachista, pues éste líder obrero había mostrado una posición colaboracionista y de apoyo a la política oficial. Esto también influyó en aquellas organizaciones sindicales caracterizadas por su resistencia al avilacamachismo. Velázquez y su grupo se dedicaron a eliminar a lombardistas y a comunistas de los puestos clave para instalar a sus incondicionales. Al irse concentrando la toma de decisiones en el seno del Comité Nacional de la central, y en particular en las manos de Fidel Velázquez, la participación de las bases sociales en la vida de la organización se fue haciendo más precaria.

Las reformas que Avila Camacho había hecho a la Ley Federal del Trabajo, incluían que los obreros de servicios públicos podían o no pertenecer a la federación de burócratas, pero se les prohibía formar parte de las centrales obreras. Esta política provocó en el interior del sector obrero una clara división. Los sindicatos más afectados por las reformas eran la FSTSE, los maestros y los ferrocarrileros (los más

problemáticos del sexenio), y debido a que la CTM nunca pudo controlar totalmente a estos sindicatos independientes, apoyó las reformas a la Ley. La CTM intentaba mantener el liderazgo dentro del movimiento obrero organizado, pues en el fondo se jugaba su autonomía relativa y no deseaba quedar totalmente neutralizada.

La CTM seguía siendo la organización obrera más poderosa del país y sus tesis comenzaban a volverse hegemónicas, por lo que el gobierno de Avila Camacho vio con simpatía el nacimiento de nuevas centrales, preocupado por limitar el desarrollo de la CTM. Todo aquello que se censuraba en el PNM comenzó a ser atribuido a las tesis y prácticas de los dirigentes cetemistas, desarrollándose una especie de campaña con el fin de disminuir la fuerza de la central.

La división interna que surgió dentro del sector obrero propició su debilitamiento y proporcionó una mayor fuerza a los grupos patronales. Tanto la CANACINTRA, creada en 1941, como la CONCANACO, se sintieron lo suficientemente fuertes como para elevar sus presiones y peticiones, pero aunque el gobierno de Avila Camacho tendió a respaldar las demandas patronales, no por ello pudo ceder en todos sus reclamos. Las autoridades oficiales trataron, a través de distintas medidas, de no confrontar el sector obrero con el patronal. La táctica de confrontación utilizada durante el cardenismo, fue sustituida en este régimen por medidas "legales" de control.

Para 1944, el sector privado elaboró un programa para establecer "las bases para las relaciones económicas de la posguerra, a fin de prevenir graves consecuencias para el desarrollo económico y el proceso industrial de nuestro país". Este programa tomó cuerpo en la IV Asamblea Nacional Ordinaria de la CANACINTRA; en él se establecían los requisitos fundamentales para la industrialización de México, entre

ellos, el robustecimiento del mercado interno mediante el elevamiento del nivel de vida, suficiencia de energía eléctrica y tarifas adecuadas, relaciones satisfactorias de trabajo entre empresarios y asalariados, eficiencia del sistema de transportes (especialmente los ferrocarriles) y la continuación de una política arancelaria adecuada.

Estos principios dieron pie para que en septiembre de 1945 se firmara el Pacto Obrero Industrial entre la Confederación de Cámaras Industriales y la CTM. El objetivo del Pacto era "fortalecer las relaciones cordiales entre trabajadores y empleados y orientar sus esfuerzos hacia la consumación de las superiores metas nacionales". Para los obreros, aceptar el Pacto equivalía, además, a no protestar contra la carestía de la vida ni contra el descenso real de salarios y a no plantear huelgas ni levantar la voz contra el gobierno. Por ello, además de que algunas centrales obreras no firmaron el pacto, ya en el seno de la propia CTM se gestaron serias divisiones.

De esta manera, tanto la división interna del sindicalismo, como la manipulación de los líderes de las principales organizaciones (quienes llevaron a cabo una política de concientización sobre la necesidad de mantener la unidad nacional), fueron elementos útiles para el mantenimiento del control oficial sobre las aspiraciones y acciones obreras. La consolidación de los dirigentes de las organizaciones sindicales más importantes durante este período como "legítimos" intermediarios entre el Estado posrevolucionario y las masas trabajadoras, facilitó al equipo avilacamachista la tarea de imponer una política que constituía, en diversos aspectos, un abandono de las tesis asenciales de los años anteriores. Las estructuras de mediación entre los dirigentes políticos y sindicales se fueron perfeccionando, contribuyendo a consolidar la "estructura indirecta" del PRM y a fortalecer nota-

blemente al Estado mexicano.

"Los dirigentes políticos reafirmaron entonces su control sobre las organizaciones sindicales gracias a diversos medios. Por un lado, las subvenciones a las principales centrales y sindicatos, los privilegios otorgados a los sindicatos disciplinados y la tendencia a corromper sistemáticamente a los dirigentes disidentes; y por el otro, el arbitraje en el seno de los tribunales laborales y ciertas disposiciones administrativas y legales fueron prácticas que fortalecieron indudablemente el control estatal sobre el movimiento obrero organizado". 161

Por otra parte, cuando los medios disuasivos no eran suficientes, las autoridades comenzaron a emplear nuevamente métodos represivos. El gobierno avilacamachista, utilizó la fuerza cuando la negociación se tornaba difícil.

Los dirigentes sindicales pudieron acentuar su dominio sobre las masas trabajadoras debido a los lazos que establecieron con los dirigentes políticos, pero también en razón de los intereses comunes que comenzaron a tener con las organizaciones empresariales.

"Los dirigentes oetemistas continuaron hablando en nombre de la clase obrera, pero actuaban ya a menudo contra sus intereses. Al integrarse a sus organizaciones más firmemente al aparato estatal, comenzaron a actuar en ocasiones más como agentes del Estado que como representantes de los trabajadores; funcionando como correas de transmisión, se encargaron a menudo de imponer las nuevas orientaciones oficiales a los trabajadores". 162

Cuando Miguel Alemán asumió el poder, no obstante el control ejercido sobre el movimiento obrero durante el gobierno anterior, las circunstancias señalaban un camino al movimiento obrero que podía llevarlo --en caso de permitirse-- hacia un sindicalismo fuerte, combativo y poderoso ubicado en tres grandes centros: los residuos del viejo pacto obrero, la CTM

161 Garrido, Luis Javier, Op Cit, p. 318.

162 Ibid, p. 319.

y una central de sindicatos industriales. A pesar de los anteriores años de unidad nacional y de encauzamiento legal de la lucha obrera, la combatividad laboral estaba latente. Además, las tendencias hacia la unificación propiciadas por Avila Camacho habían creado una nueva conciencia de la necesidad de fortalecer vínculos y reorganizar el panorama sindical.

Pero Miguel Alemán llegó a la Presidencia con un proyecto económico definido, que contemplaba la construcción de una economía moderna basada en la iniciativa y en las inversiones privadas, otorgándoles las garantías suficientes para sus capitales; y una actividad rectora del Estado que, a través del control de las industrias básicas, fomentara la actividad económica general. De esta manera, había que adoptar una política laboral que fuera congruente con los propósitos económicos, garantizando que el sindicalismo no se convertiría en una amenaza real, y así hacer a México atractivo para los inversionistas nacionales y extranjeros.

En cuanto a la CTM, Alemán logró este propósito aprovechando las luchas internas por el poder.

A principios de 1947, cuando se aproximaba la sucesión en la dirigencia de la CTM (que la ocupaba entonces Fidel Velázquez), las fuerzas internas de la organización se encontraban muy polarizadas, evidenciándose la pugna entre las dos tendencias opuestas: la vieja guardia de la CTM (los líderes de las federaciones estatales), formalmente fiel a Lombardo Toledano pero seguidores incondicionales de Fidel Velázquez, que se inclinaba por la candidatura de Fernando Amilpa, uno de los llamados "cinco lobitos"; y el grupo que pedía la renovación y depuración de todas las direcciones sindicales.

Ante tal confrontación, Lombardo demandó que hubiera un candidato de unidad, pero las circunstancias lo hacían difícil. Aunque hubo indicaciones de que la fórmula de unidad podía ser el propio Lombardo, ésta posibilidad quedaba cerrada

por la oposición del grupo Velázquez-Amilpa, que estaba dispuesto a conservar el poder, y por el hecho de que la idea de Lombardo de fundar y encabezar un nuevo partido lo incapacitaba de entrada para dirigir la CTM.

En este contexto, el IV Congreso Nacional de la CTM (en marzo de 1947) fue de suma importancia, pues además de que sancionó la permanencia del grupo de Fidel Velázquez en la dirigencia de la central, marcó el momento en el que la CTM entraba en una nueva etapa que se caracterizaría por una colaboración más estrecha con el gobierno y por la aceptación acrítica de los proyectos económicos y políticos oficiales. En esos momentos, el nuevo secretario general de la CTM, Fernando Amilpa, dejó ver ante el Presidente Miguel Alemán lo que sería la nueva orientación cetemista:

"Somos una organización integrada por hombres, estamos animados por el propósito de lograr el mejoramiento de las condiciones de los trabajadores y del pueblo de México. No deseamos ser los favoritos de su gobierno, deseamos ser sus amigos. Aspiramos a ser los colaboradores más sinceros de su política y también los defensores más honestos y decididos de la clase obrera de nuestro país". 163 -

Tales declaraciones hacían patente que la actitud había cambiado sustancialmente, pues el respaldo razonado del cardenismo, o el exigido ante los peligros mundiales y nacionales por el gobierno anterior, se había convertido en amiguismo y en la petición de oportunidades para colaborar y promover el crecimiento económico del país.

Para entonces, Lombardo seguía adelante con su idea de crear el Partido Popular contando con el apoyo de la CTM; pretendía un compromiso abierto y decidido que, sin llegar a la incorporación de la CTM como organismo, permitiera a sus agremiados adherirse individualmente al nuevo partido. Pero

163 El Popular, 29 de marzo de 1947, citado por Medina, Luis, Op Cit, p. 133.

el grupo cetemista de F. Velázquez-Amilpa consideraba que su poder dentro del movimiento obrero y frente al gobierno residía en la disposición de colaborar incondicionalmente con éste último, por lo que su respuesta al llamado de Lombardo fue sólo un apoyo moral de la CTM para su empresa. Esta concepción y el hecho de que el Consejo Nacional de la CTM había incorporado meses atrás a hombres incondicionales de Lombardo, entre otras cosas, llevaría a Amilpa a la decisión de excluir a Lombardo de las filas de la CTM.

"...a fines de 1947 la CTM tenía ya trazado el rumbo ideológico que habría de seguir en el futuro. Ni con uno ni con otro; nada de extremos; repudio a la izquierda y al imperialismo. Y si se rechazaban los extremos, como apoyo único quedaba el gobierno, y para poder adaptarse a él había que complementar la opción política con la ideológica, con el nacionalismo a ultranza. Liberismo profesional y político, simbiosis con el gobierno, jeringonza anticomunista e ideología nacionalista fueron los pilares sobre los cuales los directivos de la CTM empezaban a construir empeñosamente un nuevo tipo de sindicalismo que habría de sentar escuela por muchos años". 164

A estas alturas, el fraccionamiento en el movimiento obrero había llegado a su máxima expresión y el que más se había beneficiado con esta situación era el gobierno. No sólo estaban de su lado las organizaciones que sumadas tenían la mayoría de afiliados, sino que además tenía la ventaja de que sería más fácil manipular al movimiento obrero mientras más dividido estuviera.

Establecido un acuerdo de relación con la CTM, el problema mayor en esos momentos era el enfrentamiento con los poderosos sindicatos de industria -fundamentalmente los ferrocarriles y Petróleos Mexicanos-, pues eran los que daban mayores muestras de una independencia, lo que, de permitirse, amenazaría a industrias claves en el proyecto económico alemán.

164 Medina, Luis, Op Cit, p. 142.

La primera prueba de que el Presidente Alemán no toleraría retos provenientes de algún sector importante del movimiento obrero, se dio durante el conflicto con el sindicato petrolero, desarrollado a fines de 1946 y principios de 1947.

Ante el rechazo de Petróleos Mexicanos a las demandas de nivelación de salarios hechas por el sindicato, éste intentó presionar decretando un paro de labores el 19 de diciembre de 1946. El gobierno respondió a esta acción (considerada ilegal desde la reforma a la Ley Federal del Trabajo de 1941) con tres importantes medidas: ordenó al ejército hacerse cargo de la custodia de las instalaciones y de la distribución del combustible; hizo que la empresa rescindiera los contratos de los trabajadores considerados responsables del paro (lo que implicó la suspensión de los dirigentes sindicales nacionales y seccionales); y ordenó el inicio de un conflicto (juicio) de orden económico ante la Junta de Conciliación y Arbitraje para reformar el contrato colectivo. Todo ello eran claras muestras de la rigidez del gobierno ante la pretendida independencia sindical.

Para entonces, el terreno sindical había quedado definitivamente dividido en dos partes: los que se adherían al gobierno y a su política económica; y los que aspiraban a la independencia sindical. Tal división correspondía con otra de tipo ideológico: el nacionalismo que se decía democrático; y el izquierdismo, al que se acusaba de comunista.

En junio de 1948 Lombardo finalmente había fundado el Partido Popular (PP), lo que hacía innegable que Lombardo y los suyos quedaban excluidos no sólo de la CTM, sino también de la relación directa con el gobierno. A pesar de que el PP sostenía que apoyaría al gobierno en sus acciones progresistas, se le consideraba parte de la oposición. Con ello acababa el papel que Lombardo había desempeñado como mediador entre los sindicatos y entre éstos y el gobierno. Además, al

ser eliminada la influencia moderadora que ejercía la izquierda en el ámbito oficial, las respuestas del gobierno a los conflictos sociales tenderían a ser menos flexibles. En el caso del sindicalismo, esto equivalía a evitar enfrentamientos directos, pero apoyando a la facción que resultara más útil a los proyectos gubernamentales, aprovechando las divergencias internas del gremio. Con ello, además se obtenía un mayor control sobre el sindicato. Este tipo de tácticas se evidenciarían en el caso de los ferrocarrileros.

Ante los posibles conflictos que se pudieran presentar en los gremios más combativos debido a la inflación reinante agravada por la devaluación de la moneda en 1948, el gobierno se apresuró a dar un golpe preventivo, aprovechando las divergencias internas en el sindicato ferrocarrilero.

La cabeza de este sindicato era Luis Gómez Z., fundador además de la Central Unica de Trabajadores (CUT)¹⁶⁵, quien apenas en enero de 1948 había entregado la secretaría general del gremio a Jesús Díaz de León, apodado "el Charro".¹⁶⁶

El nuevo secretario era una figura opaca que hasta entonces había tenido que sufrir la ascendencia de Gómez Z., quien contaba además con mayor prestigio; ello pronto propició una dualidad (conflicto) de poder que derivó en enfrentamientos. La forma ideada por Díaz de León para debilitar a Gómez Z. fue el desprestigio, y lo logró al presentar una demanda an-

165 Esta central, que prometía la intransigencia en la lucha reivindicativa y sindicalista, se creó en marzo de 1947. La integraban tres sindicatos de industria importantes (Nacional de Telefonistas, el de Trabajadores Ferrocarrileros de la República Mexicana y la Federación Nacional de Trabajadores de la Industria Eléctrica); y siete pequeños (Alianza de Tranviarios de México, el Sindicato Nacional de Trabajadores de Aviación y Similares, el Sindicato Nacional de Trabajadores de Productos de Maíz y Similares, el Sindicato Nacional de Trabajadores del Cemento, el de Empleados y Trabajadores del Nacional Monte de Piedad y el de Trabajadores de la Dinamita).

166 Le apodaban así porque le gustaba la charrería y se le veía frecuentemente vestido de charro.

te la Procuraduría General de la República acusándolo de un desfalco en perjuicio del sindicato. Al poco tiempo Gómez Z. fue detenido y llevado a prisión.

Esta acción fue muy importante, pues en lugar de recurrir al Comité de Vigilancia del sindicato de acuerdo con los estatutos de éste (maniobra que provocó un gran desacuerdo), Díaz de León decidió solicitar sin tapujos y en beneficio personal la intervención del gobierno en asuntos internos del sindicato. Ello agradó lógicamente al gobierno pues establecía un nexo, un compromiso ineludible, entre el Presidente Alemán y el líder al que se apoyaba.

"El naciente "charrismo" tenía razón en eso; efectivamente, en el seno del aparato sindical había immoralidades; pero para ellos eso era sólo la bandera, sin duda, pero que cubría, sin que los ferrocarrileros de buena fe pudieran todavía verla, la entrega real del sindicato al alemanismo, es decir, a la contrarrevolución". 167

Como más de las 34 secciones del sindicato no eran afectas a Díaz de León, éste necesitaba todo el apoyo posible para mantener su poder en el gremio. Pero junto con los llamados de unidad, Díaz de León continuó atacando a Gómez Z., ante lo cual el Comité de Vigilancia Sindical, dominado por seguidores de Gómez Z., lo desconoció como secretario general del gremio. La profunda escisión seguía debilitando así al sindicato.

En esos momentos se pondría de manifiesto el respaldo absoluto del gobierno a Díaz de León. Las autoridades se negaron a tramitar las denuncias de los dirigentes seccionales acerca de los asaltos a las centrales realizados por Díaz de León para imponer a sus incondicionales. Y a los quince días de planteada la división, la Secretaría del Trabajo reconoció a Jesús Díaz de León como secretario general del sindica

167 Alonso, Antonio, El movimiento ferrocarrilero en México 1958-1959, P. 89.

to ferrocarrilero. Al día siguiente, "el charro" declaró que los comunistas no volverían a ocupar cargos en los comités del sindicato.

Todo esto constituyó la primera fase del proceso de reducción a la disciplina, vía liderazgo, del principal sindicato de industria del país. Se trataba de colocar en la dirección de éste a un líder que debiera su posición al gobierno, para que en consecuencia tuviera que seguir los dictados gubernamentales. Con ello se iniciaba el proceso conocido como el charrismo sindical en México.

Al poco tiempo, el Presidente Alemán dio a conocer el plan para la reestructuración de Ferrocarriles Nacionales. "Este era el segundo y último tramo del proceso de domesticación sindical; de hecho, su objetivo y justificación". El acuerdo más importante fue aquel que ordenó a la gerencia de la empresa iniciar un juicio de orden económico ante las autoridades correspondientes para modificar el contrato colectivo, los convenios y las normas que regían las relaciones laborales dentro de la empresa. De las medidas implantadas, se derivó, aparte de la racionalización económica, el fortalecimiento de la gerencia frente al sindicato y los trabajadores, al salir con mayor capacidad disciplinaria y con un margen más amplio.

Todo el conflicto, tanto en su fase intergremial, como con la empresa, había debilitado la posición y las perspectivas de la CUT, y los demás sindicatos de industria tenían elementos para reconsiderar su afán en la independencia. En esta situación, los ferrocarrileros quedaban sujetos al gobierno, los electricistas preferían la independencia o el aislamiento para no comprometerse, y sólo los petroleros y los mineros seguían defendiendo la idea de fomentar la independencia sindical frente al gobierno.

"La actitud asumida (por el "Charro") constituyó una nueva modalidad en el tratamiento de los problemas sindicales, en la

reglamentación de los canales institucionales del poder y la representatividad sindicales, y en el apoyo o reconocimiento legal que el Estado otorga a los líderes; esta modalidad representó una alteración que aún hoy persiste e imprime a las relaciones sindicales una nueva forma de sometimiento al Estado. Se hizo necesaria, pues a pesar de haber un control en lo ideológico, que se reflejaba en la coincidencia de propósitos, (...) en el control a nivel orgánico había una disgregación que no sólo persistía, sino aumentaba". 168

Por otra parte Lombardo Toledano creó, en junio de 1949, la Unión General de Obreros y Campesinos de México (UGOCM), pero el gobierno de Miguel Alemán le puso los obstáculos necesarios para que su empresa no llegara muy lejos. La UGOCM se definió ideológicamente como de izquierda -adoptaba de nuevo las ideas abandonadas por la CTM acerca de la lucha de clases como motor de la historia- y le añadió la lucha contra el gangsterismo sindical. La nueva central recibió tres fuertes golpes en sus primeros seis meses de vida: el primero fue el fallo desfavorable por parte de las autoridades al emplazamiento de huelga de la UGOCM contra la Ford Motor Co. de México; el segundo fue la negativa de la Secretaría del Trabajo a su registro, argumentando que los organismos campesinos que en ella militaban no podían considerarse sindicatos, que no existían pruebas de que los sindicatos minero y petrolero hubieran aprobado su adhesión y que varios sindicatos que a ella se afiliaban no estaban registrados; y el tercer golpe estuvo dirigido contra el Sindicato de Trabajadores Petroleros. Según denuncias posteriores, en la Convención nacional del gremio, la Secretaría del Trabajo preparó el predominio de los opositores a los líderes nacionales, visando de antemano las credenciales de los delegados.

Para el cuarto año de gobierno de Miguel Alemán, la tendencia no gubernista del movimiento obrero estaba desechada. A fines de 1949, poco antes de la salida de los petroleros

-que posteriormente se reintegrarían a la CTM-, la sección 67 del sindicato de mineros, una de las más poderosas de este gremio, se había separado de la UGOCM. A la negativa de las autoridades a reconocer la Unión como sindicato, se unió (hacia los dos últimos años del sexenio) la lucha constante, generalmente a cargo de la CNC, contra las sociedades de crédito ejidal, una de las expresiones formales de los núcleos campesinos adheridos a la UGOCM. Con ello se mostraba que el gobierno mexicano, debido a la intención desarrollista en su proyecto económico, había redefinido el proyecto político en el que no cabía la posibilidad de que se volviera a crear un movimiento obrero unido, independiente y combativo.

"La alternativa abierta era el sindicalismo que ofreciera un apoyo incondicional al gobierno, única tolerable y tolerada bajo las nuevas circunstancias económicas, políticas e ideológicas, por otro lado ya plenamente afianzadas al iniciarse el decenio de los cincuentas". 169

A principios de los años cincuenta, la dispersión que se observaba en el movimiento obrero organizado no le era conveniente al gobierno que, si bien no había perdido su hegemonía sobre el movimiento en conjunto, aún no la llegaba a consolidar plenamente.

Por esta razón, se decidió crear, a iniciativa del propio gobierno, una nueva confederación con las centrales obreras que tenían escaso peso numérico y político. Así se creó, en abril de 1952, la Confederación Regional de Obreros y Campesinos (CROC), con los reductos de las organizaciones que se habían creado en la década anterior fuera de la CTM, la CGT, y la CROM. Desde su nacimiento, la CROC se afilió al PRI, lo que evidenciaba que no se constituía como disidente o independiente, sino que aglutinaba a algunas centrales un tanto alejadas, pero no por ello adversarias del gobierno. No obs-

169 Medina, Luis, Op Cit, p. 175.

tante su afiliación al PRI y sus nexos con el gobierno, la CROC se creó y actuó con cierta autonomía de la CTM. Era un proyecto para controlar más efectivamente al movimiento obrero sin enfrentar a las demás centrales obreras. En alguna medida, la existencia de esta organización podría aumentar el poder de las autoridades frente a la CTM, sin embargo, en el momento de su creación la CROC no contaba con el peso político y fuerza suficientes para mermar la influencia y hegemonía ceterista, así como el personalismo de Fidel Velázquez.

No obstante la creación de la CROC, uno de los objetivos del gobierno de Ruíz Cortines era la unificación del movimiento obrero. Ello se mostró con el impulso gubernamental para la creación del Bloque de Unidad Obrera (BUO)¹⁷⁰. Esta central aglutinaba a la CTM (que por cierto haría predominar sus políticas), a la CGT, a la CROM y a los sindicatos nacionales de telefonistas, electricistas, telegrafistas, mineros, ferrocarrileros y cinematografistas (sólo la CROC no participó en su integración).

Se pensó que este era el primer paso para la creación de una central obrera única que podía redefinir el rumbo del movimiento obrero organizado, de manera que obtuviera mayores logros reivindicativos o que intentara un nuevo modo de articular a las centrales obreras más importantes con el Estado. Sin embargo, el BUO fue sobre todo una organización que concurría a las masas para dar apoyo al gobierno en circunstancias determinadas. Para entonces ya los intereses creados eran muchos y posiblemente los mismos gobernantes tampoco consideraron conveniente dar tanta fuerza a una sola central. La iniciativa mostraba el deseo de excluir de toda participa

¹⁷⁰ Creado en 1955, fue disuelto 11 años después para dar paso a lo que sería el Congreso del Trabajo, donde se encuentran representadas prácticamente todas las confederaciones y federaciones, así como los sindicatos de industria más importantes.

ción política a secciones sindicales progresistas que finalmente serían marginadas de la nueva central.

De esta manera, a la vez que el gobierno aprovechó la dispersión organizativa del sector obrero para atacar a una de sus organizaciones, su unidad se volvió necesaria cuando, al margen del juego oficial, sectores disidentes encabezados por ferrocarrileros, maestros y electricistas, plateaban demandas demasiado extremistas para el sistema. Con ello se evidenciaba que la rivalidad o la unidad obrera serían convenientes o perjudiciales para la clase política según las circunstancias del momento. La política obrera de Ruiz Cortines terminó por absorber a las nuevas organizaciones obreras en el interior de viejos mecanismos institucionales, disminuyendo con ello su peligrosidad.

Al igual que la política campesina, la política obrera de Ruiz Cortines se fincó en la concesión de reivindicaciones económicas, intentando ampliar el matiz popular del régimen. En este sentido se elevó el salario mínimo en la década de los cincuentas por mediación del Estado, pero tal elevación de salarios no benefició igualmente a toda la clase trabajadora a causa de su proceso de diferenciación interna. Los trabajadores calificados eran los que resultaban beneficiados por los mejores salarios, en tanto que los no calificados (que eran la mayoría) se encontraban en desventaja salarial por emplearse en la industria tradicional.

Por otro lado, si bien la política campesina partió de una decisión presidencial para dirigirse a los grupos de la base social, la política obrera tuvo con frecuencia el carácter de respuesta a los conflictos que la clase obrera planteaba. Una táctica que se vería continuada en posteriores gobiernos fue la de no confrontar el liderazgo obrero, sino comprometerlo con su política, logrando la neutralización de las masas e impidiendo una movilización general. Si bien la movilización sindical se debía al deterioro de su situación

económica, la lucha de algunos gremios se complementó con de mandas políticas. Estas giraban fundamentalmente en torno a la expectativa de un sindicalismo más representativo y auténtico que cuestionaba la vigencia del modelo de dominación política vigente en esos momentos. Las concesiones que Ruiz Cortines hizo en lo político obedecieron más a la necesidad que a su voluntad, si se considera que intentó detener primero por la vía represiva estas movilizaciones y que, al fracasar, cedió.

La agitación obrera que privó durante la gestión ruizcortinista se concentró en dos años claves: 1954 y 1958, que tuvieron en común el aumento en el costo de la vida, pero se diferenciaron por sus implicaciones políticas. 1954 marcó el inicio del sexenio, en donde se alentaban esperanzas de cambio, en tanto 1958 reflejó la lucha presidencial en la que los grupos, en una pugna desesperada, competían por diversas posiciones.

A raíz de la coyuntura de la devaluación de la moneda en 1954, el movimiento obrero organizado ganó cierta autonomía que le permitió emplazar a huelgas y demandar mejores salarios. No obstante, como lo mostraría el resultado de los conflictos, el control del movimiento obrero nunca se les escapó de las manos a los líderes obreros, y con ello, al gobierno. A pesar de mostrar ciertas discrepancias, las estructuras sindicales fueron una efectiva barrera de contención a las demandas obreras. La devaluación de 1954 se consideró como la prueba de fuego para esas estructuras que, no sólo la pasaron satisfactoriamente, sino que además se consolidaron, ya que se conocieron muchos de los mecanismos efectivos para controlar y regular las demandas de la clase obrera organizada. Parte del juego político ocasionado por la devaluación se caracterizó por una gran capacidad de amago por parte de los líderes obreros y aprobada por el Ejecutivo, mientras que la amenaza real de los trabajadores resultaba muy peque-

ña.

Si bien se habían logrado neutralizar las demandas obreras, ya para la segunda mitad del gobierno de Rufís Cortines se fueron gestando una serie de movimientos independientes cuyo objetivo era modificar la política agraria del régimen y poner fin al control de las organizaciones sindicales por parte del Estado. Se puede decir que la marcha general de la economía en esos momentos propició el ascenso de tales movimientos. Estas circunstancias favorecieron el surgimiento de líderes políticos independientes, como Demetrio Vallejo entre los ferrocarrileros, Othón Salazar entre los maestros o Jacinto López entre los campesinos.

Como resultado de sus actividades, cuando parecían haberse afinado y perfeccionado los mecanismos para el control político del país, se desencadenaron movimientos que hicieron dudar, aunque por poco tiempo, la solidez del sistema político mexicano.

Para 1957, el apoyo de los maestros de primaria al comité encabezado por Othón Salazar se había consolidado. Quienes lo apoyaban integraron el Movimiento Revolucionario del Magisterio (MRM) que ya en 1958 tenía representantes en la mayoría de las escuelas primarias del D.F. El MRM se inscribió en la corriente de insurgencia sindical que en 1958 volvió a plantear demandas salariales, llegando a paralizar parcial o totalmente la mayoría de las primarias capitalinas en ese año. En esos momentos, Rufís Cortines anunció que se establecerían mejoras en las percepciones de los maestros de primarias; esto constituyó un freno a la movilización de los maestros, quienes satisfechas relativamente sus demandas económicas, podrían dejar de lado el objetivo central de los líderes del MRM que era su reconocimiento como representantes legales de la sección IX del SNTE. Posteriormente, el comité ejecutivo del SNTE decidiría desconocer y expulsar a los dirigentes de la sección IX, lo que constituyó un duro golpe

para el sindicato oficial. Había pasado así la coyuntura en la que el MRM se había convertido en un grupo de presión importante en la vida política del país.

Por otro lado, a mediados de 1958 se desencadenaron algunos movimientos independientes en el sector obrero, pero al mismo tiempo fue tomando forma la estrategia gubernamental de transigir en algunos puntos claves a cambio de frenar una mayor coordinación entre los diversos movimientos de insurgenencia sindical. Se hicieron una serie de advertencias (como la represión al brote independiente del sindicato petrolero, el allanamiento de las oficinas del Partido Comunista, o el encarcelamiento de partidarios de Vallejo) destinadas a poner en claro que el poder político conquistado por los dirigentes independientes debía ser ejercido con extrema cautela.

La importancia del movimiento ferrocarrilero de 1958-1959 se debe no sólo a que se trataba de una organización obrera que contaba con cerca de 60,000 miembros sino porque fue el primer movimiento social importante de trabajadores que llegó a poner momentáneamente en crisis al sistema político.

Cabe resaltar que los salarios de los ferrocarrileros fueron los únicos que de hecho disminuyeron durante el período inmediatamente anterior al movimiento de 1958, situación que se veía empeorada por la clara tendencia a la baja que se observó en el renglón de las prestaciones sociales. Desde febrero de 1958, el sindicato ferrocarrilero manifestó la idea de demandar aumento salarial y como parte de su lucha estaba la protesta contra las estructuras sindicales "apegadas incondicionalmente a la estructura del Estado mismo". Era necesario que las demandas obreras que surgían de la base misma fueran las que se plantearan ante la empresa y ante el Estado. En estas condiciones, empezaron los paros en el mes de junio como forma de presión.

En julio de ese año la VI Convención Extraordinaria del

sindicato realizó la elección del comité ejecutivo general, de donde salió electo Demetrio Vallejo como secretario general del sindicato de ferrocarrileros. Como la empresa no le reconoció la representatividad legítima, éste anunció que recurriría a paros continuos. Pero a pesar de los paros, el gobierno declaró ilegal la elección de los convencionistas, inició la represión y el arresto contra los ferrocarrileros y los locales sindicales fueron devueltos a Salvador Quezada, quien contendía con Vallejo por la secretaría general del sindicato.

"Este control de los sindicatos, esa política de conciliación de clases, que implicaba la sujeción de los trabajadores, su incorporación institucional al sistema político dominante, que con tanto trabajo instauró el Estado, no podía perderse; el movimiento que planteaba la independencia sindical no debía fructificar". 171

En cierto sentido, se puede decir que los mecanismos de control político se habían mostrado debilitados muy posiblemente porque ni Ruiz Cortines desaba comprometerse demasiado a punto de abandonar la Presidencia, ni López Mateos tenía facultades como Presidente electo para hacer frente al movimiento.

Para el mes de agosto se llevaron a cabo nuevas elecciones en todas las secciones del sindicato, con el resultado de una victoria apabullante para Demetrio Vallejo. Con ello se evidenciaba el repudio de la práctica sindical anterior y de la política anticratera de la empresa. Sin embargo, el movimiento se resquebrajó al poco tiempo. El nuevo comité ejecutivo del sindicato, ya reconocido por las autoridades, intentó llevar a la práctica una política sindical que rebasaba a la permitida por el sistema ¹⁷²; integrado al aparato

171 Alonso, Antonio, Op Cit, p. 132.

172 Vallejo empezó a abordar problemas que, según él, se habían abandonado totalmente por la dirección "charra" del sindicato; se jubiló re-

político, actuaba como si estuviera al margen de él, con la mayor autonomía. Tal vez en ello residió su corta existencia y su dramático fin. Tal política se consideraba peligrosa por las repercusiones que podía tener sobre otros sindicatos como los maestros y los petroleros que pugnaban por mayores reivindicaciones. Ante estas circunstancias, Fidel Velázquez empezó a gestionar una nueva alza de salarios con amenazas de huelgas, adelantándose así a una posible demanda que pudiera provenir de las bases de trabajadores.

A fines de 1958 y principios de 1959, México parecía estar cerca de la inestabilidad política, pues se había demostrado que la clase obrera con una organización de alguna forma autónoma era capaz de poner en jaque al sistema. El papel que la CTM y sus líderes jugaron en esa coyuntura fue de gran importancia para impedirlo.

Ya como Presidente López Mateos, el comité ejecutivo del sindicato seguía sosteniendo sus demandas a pesar de todos los contratiempos, y agregaba las de suprimir puestos de confianza y llevar un estricto control de los contratos que se otorgaban. A medida en que se sostenían las demandas, se recibían los contraataques.

La tensión en el conflicto llevó al estallamiento de huelga en febrero de 1959, pero la Junta de Conciliación y Arbitraje la declaró inexistente a la media hora de haberse iniciado, fijando un plazo de 24 horas a los huelguistas para que regresaran a sus puestos y hacía responsable de la huelga y de los daños exclusivamente al sindicato.

troactivamente, por ejemplo, a 300 incapacitados, algunos de los cuales llevaban hasta tres años sin percibir salario; se reinstalaron trabajadores destituidos por las administraciones anteriores; se consiguió un aumento salarial del 32% para los despachadores de trenes y de 15% para los telegrafistas y patieros, etc. Además, la secretaria general del sindicato decidió segregarse del BUO; Vallejo prefería que el sindicato funcionara independientemente.

Las continuas pláticas en donde se demandaba la suspensión de paros por una parte, y la reinstalación de trabajadores despedidos y detenidos por la otra, se suspendieron cuando Vallejo, junto con otros miembros del comité ejecutivo, fueron arrestados en marzo de 1959. El ejército, que había ya tomado las instalaciones de ferrocarriles, anunció que las seguiría ocupando hasta que todo hubiera vuelto a la normalidad, y el gobierno adelantó que se consignaría a todos los responsables de delitos cometidos contra Ferrocarriles Nacionales. Con las aprehensiones se decapitó el movimiento, lo que permitía que las demandas volvieran a ser reguladas por el gobierno y no impuestas a éste, como venía sucediendo.

Al ser recuperado el control, ya no era necesario conceder ni negociar. Así se designaron nuevos dirigentes de los ferrocarrileros, "con tendencias sindicales no exaltadas".

"La rutina se reanudó de nuevo: solicitudes de aumentos de salarios de la CIM, actos de apoyo del movimiento obrero a la política del régimen, Fidel Velázquez abogando por la libre discusión en los medios sindicalistas y arremetiendo a la vez contra los agitadores..." 173

Con la derrota de los ferrocarrileros se sofocaba toda acción independiente obrera y volvía la calma a otros sindicatos y grupos. Con la recuperación de la disciplina de la clase obrera, el Estado salía robustecido y afianzaba su estabilidad.

"La magnitud de la represión, una de las más brutales, al haber afectado a miles de trabajadores, no evidenció otra cosa sino que la clase en el poder se había dado cuenta del peligro que constituía el ejemplo ferrocarrilero, el cual había logrado legitimar a su auténtico representante sindical mediante un proceso de lucha, impugnando la forma tradicional que representaba, y todavía representa, el charrismo sindical". 174

173 Pellicer, Olga y Reyna, José Luis, Historia de la Revolución Mexicana, período 1952-1960, p. 213.

174 Alonso, Antonio, Op Cit, p. 180

Los elementos responsables de la agitación obrera durante el ruizcortinismo (crisis económica y lucha política) se pusieron de manifiesto, aunque la dinámica de la personalidad presidencial no dejó de desempeñar un papel importante en la movilización obrera. Ruiz Cortines no dio pie a que se difundiera la imagen de sobreprotección estatal en torno de las movilizaciones obreras. Aunque en el curso de su sexenio se presentaron movimientos obreros significativos por su calidad, también se redujo el número de éstos.

Por otra parte, Ruiz Cortines se enfrentó, a diferencia de los anteriores y posteriores gobiernos, a una CTM combativa. No sólo respondió a la crisis provocada por la devaluación de 1954, sino que clamaba por reivindicaciones que años más tarde serían concedidas, como el reparto de utilidades. La rivalidad entre los grupos políticos obreros fue estimulada por Ruiz Cortines con el fin de mantener la falta de unidad en el movimiento sindical, por ello toleró los ataques públicos de la CROC en contra de la organización cetemista. La conducta del Presidente era una respuesta al desafío que planteaba la CTM, por la creciente capacidad que había mostrado en 1954 para oponerse o condicionar las reformas impulsadas por el régimen.

Ahora bien, los recursos utilizados por el sistema político permitieron, en este período, que la clase obrera fuera aprovechada como apoyo político frente a los propietarios del capital. La negociación y conciliación de los gobernantes con los dirigentes sindicales, lo que daría origen al "Charrismo sindical", constituyó un arma para darle más peso en la lucha política, así como un mecanismo de relación que permitió el control del sector obrero. La lealtad de la dirigencia obrera fue premiada con algunas reivindicaciones, tales como el Seguro Social, el salario mínimo, etc., y también con el monopolio casi absoluto de la organización sindical para las centrales obreras del partido oficial, reprimiendo,

si se hacía necesario, los intentos de sindicalización independiente. Finalmente, a partir del conflicto con los ferroviarios, el Estado comenzaría a privilegiar a los sindicatos de trabajadores de las empresas del Estado, una vez que comprobó el riesgo que corría si llegaran a insubordinarse.

c) La mediatización del sector campesino.

Durante el sexenio de Avila Camacho, la política agraria comenzó paulatinamente a pasar por alto los lineamientos del Plan Sexenal del PRM (ejido permanente, de preferencia colectivo, y titulación de parcelas ejidales), y tendió cada vez más al acercamiento de los postulados almazanistas (ejido individual transitorio y pequeña propiedad sin limitaciones). A partir de 1942, el gobierno avilacamachista se orientó más resueltamente hacia una política agraria favorable a la pequeña propiedad. El reparto de tierras se hizo a un ritmo mucho más lento y se abandonó por completo la creación de ejidos colectivos, con lo que se empezaron a reconstruir los grandes latifundios.

El desarrollo de esta política contó con el apoyo de la Confederación Nacional Campesina (CNC) y de las cámaras patronales. La CNC había sido creada y promovida por el Estado, por lo que resultó un importante apoyo al régimen. La nueva directiva de la CNC, nombrada por Avila Camacho, a pesar de que continuó teniendo un discurso agrarista se encargaría de que las masas campesinas aceptaran la política de unidad nacional. Gracias al apoyo del gobierno y a los mecanismos de corrupción que se desarrollaron ampliamente, los nuevos dirigentes pudieron eliminar a un importante número de líderes radicales acusándolos de comunistas. De esta manera, los dirigentes del sector agrario del PRM se presentaron, más que en el pasado, como los mediadores legítimos entre los campesinos y el Estado.

"La integración y el encuadramiento de ejidatarios, obreros agrícolas y pequeños propietarios en la central campesina fortaleció rápidamente esa compleja red de mecanismos de mediación que constituía ya uno de los pilares del PRM y por consiguiente del Estado mexicano". 175

Siguiendo la misma política de defensa a la pequeña propiedad, Avila Camacho presentó, en 1942, ciertas reformas al Código Agrario para aumentar las garantías a los poseedores de la tierra y para proteger el disfrute de tierras otorgadas mediante títulos y certificados a los ejidatarios. Se aumentó la parcela hasta el doble en el área reconocida y se estipuló el respeto efectivo a la pequeña propiedad en forma inafectable. No obstante las consecuencias de tales reformas, la CNC no se opuso a ellas.

Por otro lado, la oposición del sector patronal con respecto a la política agraria de la Revolución o a los residuos del cardenismo, así como la crítica de partidos de oposición como la Unión Nacional Sinarquista y el Partido Acción Nacional, se convirtieron automáticamente en apoyo a los reajustes del presidente, al tiempo que catalizaron las posibles presiones de algunos líderes agraristas.

En la época de Alemán ocurrió una de las transformaciones más importantes del campo mexicano desde el punto de vista económico. El incremento de las obras de irrigación, los buenos precios internacionales para los bienes agrícolas de exportación y la mayor capitalización en las zonas abiertas al riego, había permitido que la producción agrícola creciera un 71% entre 1940 y 1950, índice hasta entonces nunca alcanzado por la agricultura mexicana. Sin embargo, los ejidatarios y pequeños propietarios afiliados a la CNC habían obtenido muy poco de semejante auge debido a que esta organización no tenía la fuerza y el peso suficiente para influir

en la política nacional a fin de lograr una asignación de recursos favorable a sus agremiados. Pero ello no impidió que la CNC siguiera dando un apoyo entusiasta al gobierno, realizando la función de caja de resonancia de la acción gubernamental, incluso con los aplausos con los que recibió las reformas al artículo 27 Constitucional en la época de Alemán. Ello evidenciaba que la tutela sobre los campesinos era casi absoluta.

Las modificaciones al artículo 27 de la Constitución que introdujo Alemán, implicaron un aumento en la unidad de dotación y un recurso de amparo especial a la pequeña propiedad frente a la expropiación. Esto daría pie posteriormente para que surgieran nuevos latifundios beneficiados con obras de irrigación y facilidades crediticias. Al mismo tiempo se reformó la Ley de Crédito Agrícola para facilitar el crédito a la explotación masiva. Todo ello para reducir el temor a la expropiación o a la reforma agraria, rodeando a los inversionistas privados de garantías legales a fin de acelerar la explotación de la agricultura comercial.

Como se observó anteriormente, en el proyecto alemanista destacaba claramente el énfasis en la extensión de la productividad y en la expansión de la industria, pero no se subrayaba la distribución del ingreso o el aumento salarial. La tendencia gubernamental de un mayor proteccionismo al sector privado exigió, además de una fundamentación distinta en las relaciones obrero-patronales, una estrategia diferente para la política campesina.

La conciliación de las masas campesinas, con o sin tierras cultivables, consistió en el fomento de las expectativas acerca de los futuros resultados del esfuerzo económico general. Tal esperanza fue habilmente explotada por el régimen alemanista para disminuir la posible presión orientada a conseguir mayores y más concretas ventajas para este sector. Las declaraciones de Alemán en el sentido de que los proyec-

tos de irrigación atenuarían los efectos de las sequías, la construcción de grandes presas incrementaría la producción agrícola y la colonización de nuevas tierras sería la solución para el desempleo rural, tranquilizaron a las masas campesinas que de algún modo se veían incorporadas a la preocupación del régimen. De ahí, el apoyo de la CNC resultó una manifestación natural, incluyendo la justificación de las reformas agrarias hechas por Alemán.

Por otro lado, en la quietud del medio rural pesó sin duda el escaso poder de negociación de los sectores rurales realmente perjudicados por la política inflacionaria impuesta por Alemán. Los sectores rurales con mayor poder de presión, en tanto resultaron beneficiados por la política alemanista, carecieron de motivos para protestar. A ello se añadió la acción mediatizadora de la CNC que, controlando el descontento, promovió esta quietud en el medio rural.

Ya durante el gobierno de Ruiz Cortines, una técnica importante en el marco de la política social fue ampliar las bases de las reformas sociales para obtener el apoyo de los sectores populares. Pero ante la disyuntiva de apoyar al sector obrero o al campesino, Ruiz Cortines pareció inclinarse hacia el sector rural. Esto se debió a que los núcleos agrícolas tendían a obtener cierto nivel de satisfacción a sus demandas con reformas menores a las reclamadas por el sector obrero y consecuentemente aseguraban su apoyo al régimen. La política agraria de Ruiz Cortines también contó con el apoyo incondicional de la CNC. Esta legitimaba, a cambio de variadas concesiones, las distintas políticas adoptadas por Ruiz Cortines, sirviendo al gobierno no sólo como fuerza de apoyo, sino también como elemento de contrapeso frente a otros grupos sociales. Esta función fue patente en el sabotaje que la CNC intentó contra el movimiento ferrocarrilero, al ofrecer que los campesinos podrían encargarse del manejo de las vías en lugar de los obreros disidentes.

La sumisión de algún sector social o grupo político ante el Estado implicaba la eliminación de los conflictos que pusieran en duda su legitimidad como mediador político. En este sentido, la CNC en este período no sólo no planteó conflictos al régimen, sino que buscó armonizar los intereses de sectores rurales generalmente antagónicos. La escasa significación de los conflictos agrarios contrastó, durante el gobierno de Ruiz Cortines, con la mencionada agitación obrera.

Se puede decir que en este período a los campesinos se les mantuvo desorganizados y pulverizados como clase social, pero organizados y mediatizados como un sector de apoyo a la política del Estado, a la vez que, con la imposición de la dirigencia gremial, se pudieron resolver gradualmente los escasos conflictos que se fueron presentando en el campo.

d) la reorganización del sector popular.

Para 1940, gran parte del manejo político para la solución pacífica de los conflictos estaba centrado en mecanismos institucionales, en parte por las necesidades de control, y en parte por la búsqueda de mayor apoyo social a la política de crecimiento económico del gobierno.

La reorganización del sector popular del PRM constituyó un aspecto central del proyecto de Avila Camacho para hacer de él un sostén más firme de la política de "unidad nacional". La organización de este sector sobre bases distintas a las previstas durante el cardenismo, le daba además al Partido el apoyo de grupos que iban a hacer posible un nuevo equilibrio de fuerzas en su interior. Los acontecimientos de la campaña presidencial de 1939-1940 convencieron a Avila Camacho de realizar un cambio de política con relación al sector popular, pues las capas medias de la población habían votado por Almazán en 1940 y el grupo avilacamachista quería volver a ganar su adhesión para las elecciones legislativas de 1943 y para las presidenciales de 1946.

Las tareas de reorganización del sector popular acrecentaron la tensión en el interior del Partido. La disidencia a la línea gubernamental vino tanto de la extrema derecha como de la izquierda del PRM y debido a que la vida interna en las diversas instancias del Partido era casi inexistente, el centro de los debates fue el Congreso de la Unión. Si bien la reorganización fue presentada en un principio como un objetivo del Partido, al darle Avila Camacho su absoluto apoyo se mostró que el Estado otorgaba una importancia fundamental a la consolidación de un sector popular fuerte y firmemente disciplinado a la política presidencial. Por otra parte, a pesar de los esfuerzos de los miembros del PRM para destacar que se trataba del sector de "las clases medias populares", el sector popular constituyó desde comienzos de 1942, por su composición y por sus tesis, un contrapeso de importancia a los sectores obrero y campesino, pues era evidente que uno de sus fines esenciales debía ser el de restringir la fuerza política de la CTM y de la CNC.

Los trabajos de reorganización del sector popular culminaron con el nacimiento de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP). Con la creación de la nueva central, al integrar formalmente en el Partido a amplios sectores de las capas medias de la población, concluía el proceso de reequilibrio de las fuerzas existentes en el seno del PRM. El primer paso importante en este proceso fue la creación de la Federación de Ligas del Sector Popular del Distrito Federal, la cual fue presentada como un firme apoyo de la política presidencial, y como todo el sector popular, fortalecía indudablemente el control del Ejecutivo sobre el PRM. Durante la Convención Nacional del sector popular, en 1943, el presidente del CCE del PRM señaló que con la nueva central el régimen y el Partido saldaban una deuda, colocando al sector popular en un plano de igualdad con relación a los sectores obrero y campesino, para construir un triángulo que sería

una base indestructible ante la cual se estrellarían "las embestidas de los enemigos de la Revolución".

En los estatutos de la CNOP, que se aprobaron en febrero de 1943, se establecía una doble composición: política y territorial. Sus miembros fueron agrupados en diez ramas según su categoría social y profesional: los trabajadores al servicio del Estado, los miembros de las cooperativas, los agricultores, los pequeños industriales, los pequeños comerciantes, los profesionistas y los intelectuales, los jóvenes, las mujeres, los artesanos y los trabajadores no asalariados. Era evidente que la nueva composición social del sector popular afectaría los intereses de los sectores obrero y campesino del PRM, por ello, ante las manifestaciones de preocupación de algunos líderes sindicales, el PRM declaró que el sector popular no absorbería a otros núcleos del Partido.

La falta de precisión en el programa y en los documentos oficiales de la CNOP, permitían incorporar al Partido a grupos que difícilmente podían ser considerados como "populares", pero que le permitían dar una nueva imagen del sector popular acorde con la política de Avila Camacho. Las primeras acciones de la CNOP fueron fundamentales para darle un sólido apoyo al régimen avilacamachista. Los dirigentes de la tendencia izquierdista que habían participado en los trabajos de organización de la central popular fueron rápidamente marginados, y la CNOP no tuvo por consiguiente mayores problemas para respaldar a Avila Camacho en los casos conflictivos que se suscitaron en las organizaciones de los otros dos sectores, como en el caso ferrocarrilero, convirtiéndose así en uno de los pilares de la política de unidad nacional.

Por otra parte, la burocracia comenzaba a tener un peso significativo en la política nacional, por lo que era urgente controlar su influencia. Su inclusión al recién formado sector popular prometía no sólo equilibrar la composición de fuerzas entre los sectores del Partido y extender el con-

trol sobre el desempeño político de los empleados públicos, sino que también permitía estructurar debidamente a la misma CNOP para que, desde su inicio, contara con un cuerpo de membresía organizada. El esfuerzo de esta estructuración fue una de las medidas estratégicas de mayor alcance del sexenio avilacamachista. Con ello se logró disminuir las presiones de la FSTSE y mantenerla, a partir de 1943, más o menos controlada y articulada como parte integral del Partido y del sistema. A partir del manejo avilacamachista se llegó a conformar una nueva fuerza burocrática vinculada a los intereses oficiales y alejada de las auténticas expresiones sectoriales. Esto respondió a una necesaria conciliación con las clases medias, profesionales y burocráticas, que no se había dado en el cardenismo. Desde el punto de vista político, la función de la burocracia fue la de erigirse como una fuerza predominante y útil para mantener la continuidad del sistema. Además, gracias a esta evolución del sector popular, Avila Camacho pudo renovar la Cámara de Diputados con hombres disciplinados a la autoridad presidencial y preparar así la llegada de un civil a la Presidencia de la República.

Con el Gobierno de Miguel Alemán, el sector popular del PRI se vio reforzado no sólo por la inclusión de los militares a la CNOP, sino porque toda la política del sexenio, encaminada hacia el desarrollo económico, favoreció a las clases medias y profesionales de esta central. Esto significó el aumento de su fuerza dentro del Partido en comparación con las centrales obrera o campesina. Si el Partido se mantenía como canal de movilidad política, era más bien a través de su confederación de organizaciones populares. La mayoría de los militares que llegaron a puestos importantes del Poder Ejecutivo fueron reclutados del sector popular.

De esta manera, durante el régimen alemanista la CNOP, sector heterogéneo pero que en principio organizaba y reunía primordialmente a grupos de clase media, adquirió un ma-

yor relieve político. Si las circunstancias exigían el olvido o postergación de afanes populistas y socializantes, la reorientación ideológica del partido debería corresponder con otra en la organización, que expresara en términos tangibles ese propósito. Así, de los tres sectores del PRI, sólo el popular aparecía como el menos conflictivo ideológicamente, y en consecuencia como el más viable para llenar ese papel. En tanto que los sectores obrero y campesino se encontraban divididos o mediatizados, la importancia de la CNOP fue en aumento. Para 1947, el sector popular asumía el papel de moderador que sus fundadores le habían augurado cuatro años antes. En este sentido, las tareas políticas que se asignaban a la CNOP eran la de sostén del Partido, semillero de los nuevos cuadros políticos que intentarían enmendar los errores del pasado, y principal pilar del apoyo para el presidente en turno.

Durante el régimen de Ruiz Cortines, la atención del gobierno se centró más en los sectores propietarios, en los obreros y campesinos que en los grupos medios. Ello pese a que por su condición de perceptores de ingresos fijos, se vieron afectados por la devaluación de la moneda en 1954. Además, la pasividad política de la burocracia no fue ajena a las políticas de beneficio económico que tendían a diferenciar a este grupo social de las clases trabajadoras. A lo largo de este período se buscó fortalecer a la FSTSE dentro del partido oficial mediante concesiones económicas a esta organización. A partir de su mayor peso, la FSTSE mostró más autonomía en el seno del sector popular al poder apoyar en las elecciones internas o nacionales a un candidato y su voz se tomaría más en cuenta debido a su fortalecimiento interno.

e) El disminuido poder militar.

A lo largo de su trayectoria, los Presidentes-Generales de México fueron los que, teniendo una influencia decisiva so-

bre el Ejército, minaron el poder político de los militares.

Poco después de asumir el poder, el general Avila Camacho puso el acento sobre el peligro que entrañaba la participación de los militares en la política. Los miembros del ejército y la marina nacionales, según el Presidente, no debían figurar ya como miembros del PRM. Considerando que las conquistas alcanzadas eran ya firmes y permanentes, que era oportuno fomentar el libre desarrollo de los grupos socialmente definidos dentro de "los límites de la ley", y que era necesario que las fuerzas armadas cumplieran la misión que legalmente les correspondía, Avila Camacho indicó que era indispensable mantener esas fuerzas apartadas de la política electoral, pues ésta ponía en peligro "la necesaria cohesión de los militares en servicio". De esta manera, anunció, en diciembre de 1940, la disolución del sector militar dentro del PRM. A los militares que desearan continuar participando en las actividades del Partido, se les señaló que podían hacerlo, pero no como un sector componente de éste, sino como individuos que podían afiliarse a los sectores populares, campesino, e incluso al obrero. La posibilidad de una nueva revuelta militar había concluido entonces, y la disciplina que el Partido había impuesto a la actuación política del ejército, incorporándolo en su estructura, era ya innecesaria. Desde este momento, el poder político del ejército disminuyó notablemente, aunque sin desaparecer, en favor del Poder Ejecutivo y del Partido oficial.

En el seno de las fuerzas armadas, Avila Camacho logró obtener el apoyo de la mayor parte de los generales en activo. Como jefe indiscutible del ejército, el Presidente había colocado a sus más fieles amigos en los puestos de mando y éstos lo sostuvieron firmemente. Los oficiales fieles a Avila Camacho hicieron sentir rápidamente su presencia en el interior de los otros sectores para imponer las orientaciones gubernamentales. Por su parte, los líderes del sector popular

consideraron que la eliminación del sector militar del seno del PRM contribuía a preparar el paso de un gobierno de militares a un gobierno de civiles. En los puestos políticos importantes había ya una mayoría de civiles, casi todos profesionistas, y éstos entendieron la decisión como un paso muy importante en la consolidación del Estado mexicano posrevolucionario.

El proyecto de Avila Camacho tendía así a obtener una progresiva reducción de la participación de los militares en la vida política para hacer del ejército, ante todo, un guardián de las instituciones. Después de suprimir al sector militar, el gobierno otorgó una serie de concesiones a los oficiales, incorporando a un número importante de ellos en el aparato estatal, aunque en renglones poco significativos como los diversos cuerpos policíacos o las aduanas.

"La consolidación del Estado mexicano posrevolucionario durante los años cuarenta convertía en realidad el que había sido uno de los objetivos de los dirigentes mexicanos durante varias administraciones: hacer perder al ejército su carácter de órgano de mediación en los conflictos y de legitimante de cada nuevo gobierno". 176.

A partir de 1946, quienes desempeñaron el cargo de Presidente de la República no surgieron ya de las filas militares, sino casi siempre de la Secretaría de Gobernación, dependencia que tuvo a su cargo el control del proceso político. Esto no significó que el ejército hubiera perdido toda influencia, pues los jefes de las zonas militares subsistieron como uno de los puntos con cierta importancia. Si bien la proporción de los miembros del ejército en el gabinete, así como en el Congreso, fue relativamente reducida, su presencia fue más significativa en la composición de los gobiernos estatales. Una de las formas como se logró la supremacía civil so-

bre el ejército en este período, fue la de mantener al frente de esa institución a generales surgidos no tanto de las escuelas militares, sino de la lucha revolucionaria y que, por tanto, habían experimentado un proceso de socialización bastante similar al de los políticos civiles.

Bastante apartado de las decisiones políticas y reducida su importancia como canal de movilidad y ascenso político, durante el gobierno de Miguel Alemán el ejército encontró cierta reivindicación cuando se trató de reconocerle sus méritos en forma institucional. Los cambios realizados en el ejército estaban dirigidos a mantenerlo alejado, pero controlado y más o menos contento, por lo que, para aquellos militares que desearan participar en política, el régimen de Alemán permitió la inclusión de los militares en el sector popular del PRI.

En la etapa de Alemán, la institucionalización del civilismo y del mérito universitario ayudaron aún más a desplazar a los militares de los cuadros administrativos.

La organización del instituto armado, encaminada a la defensa del mismo régimen, era una necesidad imprescindible para el gobierno alemanista. Y en el esfuerzo por lograr el control del ejército y mantener su lealtad frente a los avances institucionales, se optó por mejorar su situación económica. Además, la creación de las Guardias Presidenciales permitió, al primer Presidente civil, Alemán, contar con una herramienta de negociación frente al ejército regular en caso de necesidad.

El régimen de Ruiz Cortines implementó la táctica del apoyo político mediante la conveniencia con una fracción del sector militar. A cambio de su adhesión y la promesa de no apoyar a un candidato que no era el oficial, algunos militares interesados en política obtuvieron la anuencia de Ruiz Cortines para integrar un partido político: el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM). Este partido no tuvo,

desde su origen, divergencias básicas con la política institucional, ni diferencias personales con los líderes oficiales al grado de pugnar por una posición de independencia crítica. Además de sus funciones a largo plazo, el PARM desempeñó un papel estratégico en el sexenio ruizcortinista: había nacido como crítica al alemanismo y en este sentido apoyó la relativa independencia de Ruíz Cortines frente a su antecesor. La organización e institucionalización política redujo la fuerza de los militares al enmarcar su participación en canales políticos más controlables. La eficacia real del PARM no alcanzaría a ser la de un contendiente político serio, sino más bien, como los otros partidos de oposición, con su presencia daría validez a la imagen del juego de partidos.

f) La oposición política partidaria.

Una parte importante del esquema de relaciones políticas del sistema mexicano se encuentra en la oposición política organizada. Esta posición (formada por aquellos partidos y organizaciones políticas aceptados por el gobierno, mediante el otorgamiento de su registro) cumplió en este período una función necesaria para la preservación de la legitimidad y hegemonía del Partido oficial; su presencia permitió el mantenimiento de las formas democráticas liberales sin llegar a poner en peligro el monopolio real del poder.

Si bien es verdad que la lucha por el control político se dio básicamente dentro de los límites del Partido del Estado, la actividad de los grupos de oposición no fue enteramente superflua. La característica general de los partidos de la oposición en este período fue su marginalidad. Los límites de su acción estuvieron siempre fijados por el grupo en el poder y la finalidad de tales límites fue precisamente perpetuar su marginalismo. Pero la oposición cumplió la función de asentar, en el plano formal, la existencia de un sistema

pluralista; de ahí que se mantuviera su presencia.

Al final del cardenismo, los partidos de oposición habían logrado una movilización de fuerzas suficiente para dictar de alguna manera al gobierno sus preferencias en la selección del candidato presidencial. Sin embargo, la oposición siguió sintiéndose insegura. Un saldo significativo del cardenismo se había inscrito, precisamente, en el área del control sobre la participación política. Dos aspectos primordiales lo sintetizaron: la centralización del poder a través del control de los grupos organizados dentro del PRM y el fortalecimiento del Poder Ejecutivo por encima de los demás poderes. Estos hechos inquietaban a los grupos de oposición pese a la movilización de fuerzas que habían efectuado.

Ante la necesidad de que el candidato oficial a la Presidencia de la República pudiera competir con el de la oposición en términos de un consenso interno y tomando en cuenta la problemática socioeconómica y política de la época, había que definir las reglas del juego político, mediante el establecimiento de un nuevo marco jurídico del sistema de partidos. En este sentido, el Congreso aprobó, en 1945, una nueva Ley Electoral "para superar la deficiente organización de los ciudadanos en partidos políticos".

La nueva Ley Electoral parecía estar imbuída de un espíritu democrático que tomaba como punto de partida la realidad concreta del país. De hecho, tendió a legalizar y encauzar la correlación de fuerzas dominante para que ésta se reprodujera en el campo electoral. Esta Ley sería la base jurídica para que el Partido del Estado se organizara en forma idónea y para la institucionalización de los partidos de oposición. Pero en el trasfondo del sistema legal se hallaban varios supuestos y objetivos: que los partidos políticos no fueran múltiples partidos en lucha, sino de preferencia tres para que el Estado mantuviera una posición de equilibrio y arbitraje, con ello, la lucha no sería entre el Partido del

Estado y otro de la oposición sino entre dos de la oposición que lucharan entre sí de un extremo a otro, mientras el Partido del Estado era el justo medio; que no fueran partidos locales o regionales, sino nacionales para evitar núcleos de poder que escaparan al central; que en lo ideológico, los partidos de la derecha tradicional no hicieran alusión a asuntos religiosos, para que se siguiera alejando el viejo peligro del clero-político, elector o subversivo y se consolidara el Estado laico; que en la derecha o la izquierda, los partidos no se subordinaran a una organización política extranjera; que los opositores se registraran ante notario y en la Secretaría de Gobernación para fines de recursos y control político-policial; y, que los partidos sin registro no aparecieran en la boleta electoral para que no pudieran orientar, ni contabilizar votos.

El resultado de la ley era el mantenimiento del control del proceso y del recuento electoral por parte del gobierno. Con ello, se formalizaría el sistema político que habría de regir, en sus lineamientos más generales, durante varias décadas en el país, a la vez que sentaba las bases para la reorganización del partido del Estado.

La oposición al Partido oficial se diferenció según el origen de sus líderes. Por una parte, aquella que se formó en corrientes disidentes de la propia coalición dominante y que terminaron por separarse de ésta. Y por la otra, aquella que fue producto de núcleos políticos que sistemáticamente permanecieron al margen del Partido oficial y del régimen.

En 1946 y 1952, los movimientos encabezados por Ezequiel Padilla y por Miguel Henríquez Guzmán, surgieron de una insatisfacción dentro del Partido con respecto a la designación del candidato oficial a la Presidencia. Al ver frustradas sus aspiraciones, decidieron formar partidos independientes; Padilla fue el candidato del PDM (obteniendo el 19.3% del voto total) y Henríquez de la Federación de Partidos del Pue-

blo (con el 15.8%). Desde la creación del Partido oficial en 1929, el grupo dominante no había admitido a sus opositores una cifra tan alta de votos. Sin embargo, ambos partidos desaparecieron por no haber logrado dividir al sector oficial y nada quedó de este tipo de oposición, pues muchos de sus miembros se reintegraron después al PRI.

Se puede decir que las principales organizaciones políticas de oposición en el período fueron el Partido Acción Nacional (PAN) y en menor grado el Partido Popular (PP)¹⁷⁷ y el PARM. Existió otro tipo de oposición organizada cuyas actividades resultaron más radicales y que por ello no contó con el reconocimiento oficial, como el Partido Comunista Mexicano (PCM) en la izquierda, o el Partido Fuerza Popular (sinarquista) en la derecha. Estas organizaciones carecieron del poder necesario para evitar la interferencia y oposición del poder público en sus actividades.

El PAN fue sin duda el partido opositor permanente más importante del período. Surgió en 1939 como conservador y contrario a la política cardenista (censuró el "excesivo estatismo del gobierno y la orientación socialista en la educación"), se consideró defensor de los intereses creados y estuvo apoyado en la doctrina social de la Iglesia. Su oposición tomó desde un principio un timbre marcadamente moral. Consideró ilegítimo al grupo político surgido de la Revolución por su gran corrupción y por haber atacado la posición de la Iglesia católica, a la cual pertenecía "la mayor parte del pueblo mexicano". Los panistas defendían los derechos del individuo, en particular el de la propiedad y apoyaron un capitalismo ortodoxo, oponiéndose a la lucha de clases. En las filas panistas se agruparon tanto los católicos ligados al sector financiero, como algunos políticos marginados

¹⁷⁷ Que posteriormente se convertiría en Partido Popular Socialista (PPS).

del poder oficial.

La acción del PAN en realidad no se dirigió tanto a hacer se del poder, como a lograr la formación paulatina de una opinión pública capaz de minar la legitimidad del Partido del Estado. Pero debido a que el PAN atacó desde posiciones de derecha no pudo explotar a fondo las mayores inconsistencias del Partido oficial, ya que éste último funcionó dentro de un marco ideológico más bien afín a postulados de izquierda que dieron por descontadas las posiciones doctrinarias conservadoras del PAN.

En sus primeros años, el PAN no consideró práctico presentar un candidato a la Presidencia de la República, sumándose a las corrientes conservadoras más fuertes, pero desde 1952, el PAN fue el único partido opositor que sistemáticamente presentó candidato a la Presidencia y dejó la postulación de candidatos a puestos menores (estatales y municipales) dependiendo de las circunstancias.

El Partido Popular (PP) siguió en importancia al PAN, pero la diferencia entre ambos no sólo fue ideológica, pues el PP se situó a la izquierda, sino también porque su fuerza electoral fue muy débil. Su fundador Lombardo Toledano, ya había expresado desde fines del gobierno cardenista que la Revolución Mexicana requería un replantamiento de objetivos. En 1943, Lombardo había hecho ante la CTM un llamado a la integración de un gran frente nacional para subrayar el propósito de incorporar a grupos situados desde la extrema izquierda hasta el centro democrático. Para él los medios políticos para alcanzar los nuevos objetivos de la Revolución sólo lo podrían concretarse en la fundación de un nuevo partido que integrara las corrientes progresistas y democráticas y que estuviera preocupado por la educación cívica de la población. Este nuevo partido tendría una posición política condicional frente al gobierno, pues lo apoyaría en los aspectos positivos, pero también lo criticaría en los negativos. Para

llevar a cabo esta tarea, a mediados de 1944 Lombardo intentó una conciliación, con miras a la unificación, entre los más connotados cabecillas de los diversos grupos de izquierda, (muy divididos por razones de matiz ideológico y de práctica política) con el fin de formar un núcleo sobre el cual se pudiera formar el nuevo partido.

Ante la expresa petición de Avila Camacho, Lombardo tuvo que esperar a que pasaran las elecciones presidenciales de 1946 para llevar a la práctica la unificación de la izquierda en un partido de oposición. El Partido Popular se fundaría finalmente en 1948, cuando Lombardo Toledano había perdido su poder dentro de la CTM, pero consideró que contaba con suficiente fuerza en el campo electoral. En 1952, el PP presentó a Lombardo como candidato a la Presidencia, pero los cómputos oficiales sólo le dieron el 1.98% del voto total. A partir de entonces, el PP fue más un partido personalista que el partido de masas que pretendió ser. Su propósito central desde un principio fue el de permitir a un pequeño sector de la izquierda moderada tener alguna posibilidad de negociación frente al gobierno. No obstante, la negociación se dio en la medida en que el PP sirvió para dar vida al proceso electoral y para aglutinar a una parte de la izquierda en un apoyo condicionado al régimen. La colaboración del PP con el Partido oficial fue aumentando hasta hacer suyo, siempre, al candidato oficial.

La importancia de los otros dos partidos que fueron reconocidos como tales (el Partido Nacionalista de México -PNM- y el PARM), fue aún menor que la del PP. El PNM desapareció tras una corta existencia cuando las autoridades le revocaron el reconocimiento, alegando que su membresía era inferior a los requerimientos de la Ley. El PARM, surgido como una organización de viejos militares revolucionarios, no pudo consolidar por sí mismo una base electoral mínima, necesitando de los diputados del partido para tener alguna repre-

sentación.

Al lado de la oposición oficial con representación parlamentaria, coexistió otra que no recibió los beneficios del reconocimiento. La agrupación con mayor tradición y persistencia en este caso, fue el Partido Comunista Mexicano (PCM). Este partido, a pesar de su marginalidad y su carencia de bases obreras o campesinas sustanciales, fue la organización de izquierda, no auspiciada por el gobierno, más importante. Cuando buscó registrarse como partido político para participar con mayor efectividad en campañas electorales, la Secretaría de Gobernación le negó el reconocimiento por no contar con el mínimo de afiliados requeridos por la Ley.

La agitación política de tendencia derechista en el país propició cierta reacción por parte de las izquierdas, pero en lugar de intentar la unión de todas las fuerzas más o menos radicales dentro y fuera del gobierno, para oponerla como contrapeso a las demandas conservadoras y en apoyo a los deseos de rectificación gubernamental, persistieron en sus presiones individuales y en seguir sus intereses particulares sin concertar una política de conjunto. La división interna entre los partidos favoreció, además, los intereses particulares de los grupos económicamente dominantes.

El gobierno de Alemania optó por suprimir el registro oficial a los partidos políticos extremistas de izquierda o derecha. La eliminación de estos partidos (UNS y PCM) de la participación política debería demostrar la fidelidad del gobierno a su postura centrista y se afirmó que la actitud negativa frente al PCM no respondía a la defensa de la burguesía nacional (tendencia oficial), ni a un contagio o imposición de fuerza por la campaña anticomunista en apogeo en Estados Unidos.

El esfuerzo por lograr un mayor control sobre las actividades de los organismos políticos, coincidió con un significativo aumento de la represión por parte del régimen alema-

nista. Durante el gobierno de Alemán disminuyó la tolerancia oficial frente a cualquier tipo de desacuerdo o crítica, mostrando la imagen de una autoridad celosa del poder. Ello tendió a menoscabar el prestigio del gobierno, pues la capacidad de distinguir la oposición a determinados actos del gobierno, de la actitud verdaderamente subversiva o sediciosa, desapareció en este lapso.

Cuando Rufz Cortines se presentó como candidato a la Presidencia en 1952, la presencia del PAN en las elecciones le permitió erigirse como continuador de una tarea reformista. La debilidad de los partidos opositores en la contienda electoral no se explicaba por su situación en esos momentos, sino por las contradicciones con que surgían y que se irían reiterando a lo largo del tiempo. El PAN tenía una contradicción esencial: presentarse ideológicamente como opositor combativo, cuando en realidad le interesaba desempeñar el papel de grupo de presión; el partido heriquizta se contradecía al erigirse como portavoz de un reformismo económico y de una política popular pese a su carácter elitista; y el PP al postular una aglutinación de la izquierda cuando, en la práctica, era un órgano que giraba alrededor de un líder político, Lombardo Toledano.

Los rasgos de debilidad de la oposición no negaron la competencia política que prevalecía en la sucesión presidencial en 1952, pero lo interesante es que esta lucha no puso en ningún momento en duda la hegemonía del grupo en el poder.

"En realidad, los atributos propios del Estado, el monopolio legítimo de la fuerza y la organización político-administrativa, son los que le dan poder a la élite instalada a la cabeza de la conducción política desde hace varias décadas". 178

El gobierno utilizó, para los partidos políticos de oposición, diversas medidas de incorporación y represión. Al PCM

se le marginó inclusive legalmente; al PAN se le dosificó el reconocimiento de sus triunfos electorales, siempre y cuando no tocaran las bases de poder del sistema; al PP y al PARM, se les ofreció apoyo económico a cambio de reconocimiento y lealtad; y a los partidos que aceptaban como base ideológica la democracia representativa, se les otorgó una posición, aunque minoritaria e ineficaz, en el Poder Legislativo.

Así, el sistema político se conformó antes de que los grupos organizados importantes de la sociedad estuvieran claramente formados. La clase política consolidó primero su poder y luego fue admitiendo a los otros actores al juego político, siempre en calidad de subordinados.

g) Las instituciones autónomas.

Además de las organizaciones sociales y políticas mencionadas, existían otras que potencialmente podían ejercer considerable influencia política. Entre ellas destacó la Iglesia, que después de algunos descalabros volvió a cobrar fuerza política, principalmente a partir del gobierno de Avila Camacho. Esta institución recuperó su poder por dos vías fundamentalmente: el control de importantes centros de enseñanza que educaron a los hijos de la clase media y alta; y a través de una numerosa red de organizaciones confesionales ligadas directamente al culto. Después del Partido oficial estas organizaciones fueron las que contaron con el mayor número de miembros en el período.

No obstante su potencial, la acción política del clero se mantuvo restringida. Ello se debió en alguna medida a que su posición dentro de la estructura política no estaba aceptada. La estructura legal le impidió una participación directa y la ideología dominante le restó legitimidad a su acción, asociándola a una tradición conservadora y antinacional. Así, el poder político de la Iglesia se mantuvo más como un poder potencial que efectivo.

Avila Camacho fue el primer presidente posrevolucionario que se declaró creyente, que introdujo la paz entre el Estado y la Iglesia y el primero en promover un modus vivendi con los extremistas católicos. La orientación que dictaba el Presidente, conciente o inconcientemente, era la de fomentar la fuerza latente y manifiesta del catolicismo para combatir la fuerza latente del comunismo en el contexto de la Segunda Guerra Mundial. Mientras que por doquier cundía el apoyo a los primeros, continuamente se rechazaba el apoyo a los segundos. El llamado a la iniciativa privada para que participara en las tareas educativas, se justificaba oficialmente no por la presión de ésta y de la Iglesia, sino por la necesidad de extender la educación más allá de los límites impuestos por los precarios recursos financieros del Estado. Paralelamente, la sustitución de la tónica radical, exigía enfatizar más los valores de libertad y democracia, pero una libertad y una democracia en el sentido religioso, educativo y de prensa. Ambos valores operaron como nuevos fundamentos de legitimidad del régimen.

A raíz de la reforma constitucional de 1934, el término "socialismo" aplicado a la enseñanza fue motivo de polémicas al interior del magisterio y había fomentado un ambiente de hostilidad en contra del gobierno, sirviendo como pretexto para movilizar políticamente a sectores importantes de la so ciedad mexicana que consideraban inminente la "comunización" de México a través de la enseñanza.

Cabe recordar que el fundamento principal de la ideología del gobierno avilacamachista y parte esencial de la estrategia diseñada para sortear los problemas políticos del cardenismo, era el desarrollo y aplicación de una política de uni dad nacional. En estas circunstancias, Avila Camacho nombró a Octavio Véjar Vázquez como nuevo secretario de Educación con la triple tarea de : atemperar ideológicamente los planes de estudio, permitiendo de paso la incorporación más ac-

tiva de la iniciativa privada en la enseñanza; combatir a los elementos radicales y comunistas en las burocracias administrativa y sindical; y buscar la unificación del magisterio. La pauta general era lograr una escuela ajena a "toda influencia extraña", que fomentara la unidad, formara la nacionalidad y rechazara cualquier ideología.

Hacia mediados de 1943, ya se había adelantado lo suficiente en materia de definiciones legales e ideológicas para intentar la reforma del Artículo 3° Constitucional. Sin embargo, paralelamente a estos afanes, se había venido acen tuando el problema de la desunión sindical del magisterio, que si bien obedecía a razones políticas de los diversos grupos en pugna, la división tendía a expresarse en muestras de apoyo o ataques a la concepción socialista de la enseñanza. La unidad sindical del magisterio aparecía, por lo tanto, como una medida necesaria para redondear la nueva política educativa. Después de agudas controversias y enfrentamientos en el magisterio, la unificación se logró finalmente con la formación del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Enseñanza (SNTE). Salvo un reducido grupo, la inmensa mayoría del magisterio nacional quedó encuadrada dentro del organismo sindical único, que quedaría reconocido como tal en 1944.

Faltando tres años para terminar el sexenio de Avila Camacho, llegó Torres Bodet a la Secretaría de Educación y en ese lapso se dedicaría a preparar el camino para realizar la reforma del Artículo tercero Constitucional. Durante ese tiempo también se dio una mayor incorporación de la iniciativa privada al esfuerzo educativo, proceso que se había iniciado ya con Véjar Vázquez. En este sentido Torres Bodet afirmó en 1944 que la conducta futura de la Secretaría de Educación Pública, con relación a los "establecimientos particulares", no sería ni de represión, ni de favores sistemáticos y parciales.

Para 1945, la proximidad de la sucesión presidencial hacía

imperativo evitar de antemano cualquier motivo de desunión, y la educación socialista presentaba el grave peligro de permitir que el radicalismo teórico del Artículo 3°, se utilizara como pretexto para hacer de la religión una bandera de movilización popular en contra del gobierno.

Influídos muy de cerca por Lombardo Toledano, que intentaba prolongar la vigencia de la política de unidad nacional, los líderes del magisterio empezaron a mostrarse dispuestos a permitir la reforma de Artículo tercero. Con ello se aceptaba la validez de la política de unidad nacional en aras de la cual se justificaría el intento del cambio constitucional.

De esta manera, en diciembre de 1945, Avila Camacho envió a la Cámara de Diputados el proyecto de reformas al Artículo 3° Constitucional, el cual se declararía reformado hacia fines de octubre de 1946. El proyecto proponía definir el alcance de los términos empleados para eludir así "los errores de interpretación" y extendía la acción normativa del artículo constitucional a dos aspectos nuevos; el de la educación para la defensa de la unidad nacional y el de la educación para el orden de la convivencia internacional, ambos elementos justificados por la Segunda Guerra Mundial. Según la reforma constitucional, se declaraba a la educación como "democrática y nacional"; se facultaba a los particulares para impartir enseñanza de todos los tipos y grados, pero sujetaba el ejercicio de este derecho al permiso previo otorgado por el Estado (el cual podía ser retirado discrecionalmente en cualquier momento) y a los planes y programas oficiales; prohibía la intervención en los planteles educativos a las corporaciones religiosas, ministros de cultos y sociedades ligadas con propaganda de algún culto religioso; y hacía, finalmente, obligatoria la educación primaria y gratuita la impartida por el Estado.

Un aspecto importante de este período lo constituyeron los medios de difusión masiva. El gobierno de Miguel Alemán

consolidó las bases ya existentes para que los medios de difusión electrónicos tuvieran un desarrollo comercial, a la vez que modificó y fortaleció los mecanismos de control periodístico instaurados durante el cardenismo.

La prensa fue objeto de gran atención durante el alemanismo, pues se crearon los departamentos de prensa en cada dependencia gubernamental para la elaboración de los boletines de información oficial diaria. Los grandes periódicos de la época (Excélsior, Universal y Novedades) declararon su apoyo abierto al régimen; éstos dos últimos previa ingerencia de Alemán en ellos desde su campaña presidencial.

La etapa de relajamiento en el control estatal de la economía que se observó en este período, aunado al establecimiento de una serie de subsidios y facilidades arancelarias, permitieron la expansión y fortalecimiento del capital monopolístico internacional, que al igual que en el caso de la radio, penetraría en forma exclusiva dentro de la industria de la televisión. A partir de esta época, los medios audiovisuales de difusión masiva serían importantes fuentes de acumulación de capital, a la vez que colaboraron a que una serie de empresas directamente vinculadas a ellos también fueran impulsadas.

A finales de la década de los cuarentas la radiodifusión estaba controlada fundamentalmente por dos grupos económicos norteamericanos representados en México por dos cadenas de radio. En 1947, se incorporó a la industria radiofónica el grupo O'Farrill-Alemán-Jenkins. Este capital, por una parte, y el representado por Emilio Azcárraga (pionero de la televisión comercial en México) por la otra, centraron sus esfuerzos en la instalación de emisoras de televisión. Ambos capitales obtuvieron la concesión para la operación de los dos primeros canales de televisión en México: Rómulo O'Farrill la del canal 4 y Emilio Azcárraga la del 2. En un principio, el capital Jenkins-O'Farrill, con la ayuda presiden-

cial y la participación personal de Alemán, intentó centralizar en sus manos la operación de la televisión. (Este capital y el de Azcárraga coexistirían por separado hasta 1955, para fusionarse en la sociedad anónima Telesistema Mexicano, actual Televisa). Los concesionarios fundamentaban su apremio de crecer territorialmente con el señalamiento de que era urgente extender la identidad nacional; y persuadido o cómplice, el gobierno accedió a otorgar mayores concesiones. El consorcio de la televisión comercial privada daría pie para que la radio y la televisión se constituyeran en importantes agentes impulsores del desarrollo del capitalismo mediante la difusión del discurso publicitario y mediante la transmisión de patrones culturales provenientes de la sociedad norteamericana.

Durante el régimen de Miguel Alemán se aprobó (en 1950) el decreto que fijó las normas a las que se sujetaban, en su instalación y funcionamiento, las estaciones de televisión. Este decreto se promulgó fundamentalmente para aminorar los riesgos de posibles innovaciones técnicas y para que el nuevo medio de información colectiva funcionara con uniformidad.

Es durante el sexenio de Alemán (el 1° de diciembre de 1950) cuando el país ve por primera vez un programa de televisión, cuyo contenido versó sobre los logros gubernamentales. Con la difusión del Cuarto Informe de Gobierno al Congreso de la Unión, Alemán declaró inaugurada oficialmente la televisión en México. Este hecho coincidió con una agudización de la dependencia económica de nuestro país con respecto a Estados Unidos. Dependencia que fue especialmente notoria en la industria de radio y televisión desde su surgimiento, no sólo desde el punto de vista tecnológico, sino en cuanto al contenido de las programaciones y anuncios de las corporaciones y en lo que se refiere a la legislación fundada en los acuerdos internacionales que promovió Alemán con organismos privados.

La participación de Alemán en la industria televisiva se gestó desde su mandato como Presidente, pues su gobierno sería decisivo para la consolidación y expansión de esta industria, de ahí que durante su sexenio no surgieran fricciones entre los industriales de la radio y televisión y el Estado.

Por otra parte la intervención de Ruíz Cortines en el problema presentado por los estudiantes de la UNAM durante su gobierno, se dio en dos sentidos: concedió las demandas económicas y formó una comisión de análisis del problema. Este arreglo mostró dos peculiaridades de las negociaciones llevadas a cabo en este régimen: la disposición de hacer concesiones económicas, que se reiteró como pauta de conciliación hacia otros sectores sociales; y el análisis pretendidamente imparcial de los conflictos, como la forma idónea para llegar a decisiones políticas.

Se puede decir que en este período que abarcó tres sexenios, las instituciones autónomas, tales como la Iglesia, las universidades y los medios de comunicación colectiva, fueron mediatizados por el gobierno a través de distintas políticas. Para la Iglesia, la tolerancia, pero manteniéndola bajo el peligro de la aplicación de las normas constitucionales en caso de que manifestara intenciones políticas inadmisibles. Para las Universidades, el pleno apoyo económico para su desarrollo y la dependencia política directa (como en el caso del Instituto Politécnico Nacional) e indirecta (como en la Universidad Nacional Autónoma de México, a través del establecimiento de la Junta de Gobierno). Y para los medios de comunicación colectiva, un apoyo económico muy amplio a cambio de su lealtad, o bien la corrupción de los profesionales de la comunicación.

h) Las relaciones con el exterior.

Al final del gobierno cardenista, el país se vio sometido a una presión constante del exterior para impedir que prospera

ran los intentos revolucionarios tendientes a evitar el pre dominio que los inversionistas extranjeros tenían sobre la economía nacional, particularmente los norteamericanos. El régimen de Avila Camacho se vio ya en condiciones distintas. La necesidad del gobierno norteamericano de consolidar un frente común latinoamericano ante la embestida alemana y japonesa, le llevó a insistir en la creación de un espíritu de cooperación con sus vecinos del sur. Además, la desaparición del radicalismo cardenista mejoró las relaciones entre el régimen mexicano y los capitalistas extranjeros. Dado el énfasis en la industrialización, el gobierno mexicano se esforzó para que se reanudara el flujo del capital externo que se había detenido con la Revolución. Pero este nuevo capital ya no volvería a entrar en las áreas nacionalizadas, pues las industrias y servicios básicos poco a poco quedaron en manos del Estado o de inversionistas nacionales.

Ante la lucha en Europa y Asia, a fines de 1941, México y Estados Unidos pudieron llegar a un acuerdo que definitivamente mostraba el término de la etapa de las confrontaciones. Ambos países convinieron en liquidar el conjunto de sus reclamaciones generales que venían arrastrándose de tiempo atrás por daños causados por la Revolución. Tras varias décadas de pugna, México y Estados Unidos se convirtieron en aliados, situación que no dejó de producir sorpresa (y aún desagrado) en la opinión pública mexicana, a quien le llevaría algún tiempo asimilar las consecuencias del cambio. En 1943, el Presidente Roosevelt llegó a Monterrey para entrevistarse con Avila Camacho. Esta era la primera vez que un mandatario estadounidense venía a México, práctica que después se realizaría con relativa frecuencia.

Concluida la Segunda Guerra Mundial, ante la bipolaridad del sistema internacional que surgió después de la derrota del eje, América Latina quedó incorporada en la esfera de influencia norteamericana. México trató de mantener, hasta

donde las circunstancias lo permitieron, cierta distancia e independencia. Esta política era necesaria, pues las décadas de conflicto ininterrumpido con Estados Unidos llevaron a los gobiernos mexicanos a adoptar una política nacionalista que terminó por constuirse en una de las bases centrales de su esquema ideológico. La vigencia de este nacionalismo tuvo que ser refrendada periódicamente a partir de este momento, asumiendo posiciones que de alguna manera hicieran resaltar la independencia de México frente a la unanimidad con que casi todo los países latinoamericanos seguían los lineamientos norteamericanos.

3. LA CONSOLIDACION DEL PARTIDO DEL ESTADO.

Las transformaciones que para 1940 habfa experimentado el Estado mexicano, repercutieron de inmediato en el partido oficial y sus organizaciones. Cuando Avila Camacho llegó a la Presidencia, hizo que desapareciera el sector militar del PRM. Explicó el cambio en términos civilistas, pero en realidad se proponía vencer la última resistencia de los militares almazanistas y cardenistas, marginar al ejército de la política del partido y establecer en éste una lógica de disciplina.

A partir del régimen de Avila Camacho, con la creación del sector popular y su fortalecimiento, el período populista del PRM empezó a declinar. En 1943 el Partido entró en una nueva etapa que reflejó su paulatino proceso de maduración en el ámbito político nacional, conservando los rasgos generales en su estructura interna y en las características de dirección política.

En este período, el Partido no se consolidó, como en su primera etapa, con base en líderes civiles, militares y caudillos, ni tampoco en las masas populares como en la siguiente fase. En esta ocasión, recurrió al apoyo masivo

de las clases medias y enfatizó su política a favor de ellas. La alianza del grupo gobernante con respecto a las clases medias se fortaleció, en parte, debido al proceso de industrialización. Asimismo, se hizo más firme el nexo con las clases altas, representantes del poder económico, a las cuales se les integró progresivamente. Con respecto a los obreros y campesinos, la alianza se debilitó en forma relativa, aún cuando el Partido proyectara una imagen popular. En esos momentos, el Partido iniciaría un período de institucionalización creciente, acompañado de un proceso de desarrollo de la burocracia, en la medida en que el grupo dirigente incorporaba a grupos cada vez más heterogéneos. La conciliación interna entre estos grupos condujo, a su vez, a complejos compromisos y transacciones que se manifestarían en una pérdida de creatividad y dinamismo político.

A principios de 1946, de acuerdo con la nueva lógica del poder, se transformó por segunda vez el Partido oficial: de PRM se convirtió en Partido Revolucionario Institucional (PRI). El nombre no sólo significaba que el nuevo organismo político lucharía en defensa de las instituciones existentes, sino también que en México la Revolución era ya una acción institucionalizada a cargo del Estado y su partido.

A partir de este momento, el Partido incorporó una estructura más federalista, lo que implicó una mayor institucionalización de la actividad política hacia el interior de la República. La modificación tuvo como propósito explícito aumentar la institucionalización, no sólo por la expansión del control partidario dentro de sus centrales de la provincia, sino también con la idea de encaminar el reclutamiento de las adhesiones para el candidato oficial en la sucesión presidencial.

En este cambio, el Partido no modificó mucho su estructura básica, pero sí abandonó definitivamente la meta que se había propuesto en 1938: la creación de una democracia de

los trabajadores. Según la orientación de Alemán, se hizo de lado la retórica de la lucha de clases para sustituirla por "democracia y justicia social", en donde el tema dominante fue el de colaboración entre las clases. Esta colaboración se presentó como un medio para conseguir un crecimiento económico acelerado dentro de un marco capitalista que, según se dijo, terminaría por beneficiar a todas las clases. Asimismo, se borró la defensa de la educación socialista en favor de una educación avanzada y nacionalista y ya no se habló de un pacto de obreros, campesinos o ejército, sino de una asociación política de ciudadanos.

En este contexto, el sector popular se reorganizó adquiriendo mayor peso. La CNOP pronto habría de ocupar posiciones claves dentro del Partido y, poco a poco, como representante de las demandas de los grupos medios, logró que se diera prioridad a sus demandas sobre las de los sectores obreros y campesinos. Los privilegios económicos, indicador del peso político, colocaron al sector popular en su conjunto en una posición de relativa supremacía frente a los otros dos sectores. Si el Partido se mantenía como canal de movilidad política a nivel ejecutivo, era más bien a través de su CNOP.

Por su parte, la CNC siguió siendo la mayor agrupación campesina y base central del Partido, y en cuanto al sector obrero, aún cuando existieron varios grupos, la CTM mantuvo su carácter dominante. Sin embargo, la incorporación política masiva de los sectores obrero y campesino de la etapa cardenista, no consolidó su participación efectiva y permanente en el seno del Partido. La alianza Estado-campesinos se convertiría en uno de los eslabones más frágiles y de mayor preocupación en el juego político de sectores. Además, el liderazgo de los sectores obreros y campesinos, fue asumido en forma creciente por individuos de la clase media que lograron ejercer una función de integración en el interior de los sectores; en este sentido, cumplieron un doble propósito:

mantener la cohesión de grupos heterogéneos en el sector y garantizar la relativa unidad e identificación entre el líder y la base.

En la etapa de Alemán, se volvieron a abrir las puertas del Partido para aquellos militares con interés en la participación política, pues Alemán permitió su inclusión en el sector popular, esto es, en la CNOP. El camino para la carrera política de los militares resultó desde entonces, en primer término, la Confederación popular del Partido.

Las transformaciones estructurales del Partido tendieron a acrecentar el poder en los funcionarios del Partido, en su Comité Central y en la cabeza de éste, siendo anulados los sectores y substituídos por delegaciones en los estados. Los obreros dejaron de tener representación proporcional en varios niveles y cargos y se les privó del derecho de elegir a sus candidatos de partido en sus lugares de trabajo.

"El cambio del PRM en PRI, minucioso y global, fue el de un partido en el que el peso del proletariado y de las bases populares era considerable -por mediatizado que aquél estuviera-, a otro en que se acabó la injerencia directa de las organizaciones obreras, desapareció el debate político interno en los centros laborales y zozobraron las asambleas de la base, mientras aumentaba el poder de los órganos centrales, característico del nuevo proceso de jerarquización del Estado". 179

El Partido comenzó a dar mayor importancia a las actividades de reglamentación y organización, quedando la dirección del proceso de institucionalización de las actividades políticas a los profesionistas. En esta nueva perspectiva, el PRI dirigió su atención a fortalecer la afiliación de miembros (la afiliación directa, individual e indirecta aumentó el poder integrador del Partido, y la ampliación del derecho de voto a la mujer, amplió su radio de acción) y a

179 González Casanova, P.; "El Partido del Estado (II)", en Nexus, No. 17, mayo de 1979, p. 6.

los trabajadores. Según la orientación de Alemán, se hizo de lado la retórica de la lucha de clases para sustituirla por "democracia y justicia social", en donde el tema dominante fue el de colaboración entre las clases. Esta colaboración se presentó como un medio para conseguir un crecimiento económico acelerado dentro de un marco capitalista que, según se dijo, terminaría por beneficiar a todas las clases. Asimismo, se borró la defensa de la educación socialista en favor de una educación avanzada y nacionalista y ya no se habló de un pacto de obreros, campesinos o ejército, sino de una asociación política de ciudadanos.

En este contexto, el sector popular se reorganizó adquiriendo mayor peso. La CNOP pronto habría de ocupar posiciones claves dentro del Partido y, poco a poco, como representante de las demandas de los grupos medios, logró que se diera prioridad a sus demandas sobre las de los sectores obreros y campesinos. Los privilegios económicos, indicador del peso político, colocaron al sector popular en su conjunto en una posición de relativa supremacía frente a los otros dos sectores. Si el Partido se mantenía como canal de movilidad política a nivel ejecutivo, era más bien a través de su CNOP.

Por su parte, la CNC siguió siendo la mayor agrupación campesina y base central del Partido, y en cuanto al sector obrero, aún cuando existieron varios grupos, la CTM mantuvo su carácter dominante. Sin embargo, la incorporación política masiva de los sectores obrero y campesino de la etapa cardenista, no consolidó su participación efectiva y permanente en el seno del Partido. La alianza Estado-campesinos se convertiría en uno de los eslabones más frágiles y de mayor preocupación en el juego político de sectores. Además, el liderazgo de los sectores obreros y campesinos, fue asumido en forma creciente por individuos de la clase media que lograron ejercer una función de integración en el interior de los sectores; en este sentido, cumplieron un doble propósito:

delimitar las funciones de los distintos Órganos del Partido.

Esta nueva etapa del Partido se caracterizó por una adecuación mayor entre su estructura interna y su carácter de organismo de clases medias. Con ello se manifestó la consolidación política de los estratos medios y los grupos políticos de ese nivel social adquirieron mejores posiciones estratégicas de negociación y alianza en el ámbito nacional. Estos estratos imprimieron, además, en forma cada vez más explícita, su sello personal al Partido, a través de la implantación de procesos más administrativos que políticos, más conciliadores que populistas, más burocráticos en la decisión vertical, que propiciadores de la controversia y la participación crítica de sectores heterogéneos de interés e influencia.

La transformación del PRM en PRI siguió un largo proceso obediente a la lógica del poder, encabezada directamente por el Jefe del Ejecutivo y por toda la nueva política del Estado, acentuando el peso del autoritarismo. A principios de 1950, se aprobaron los nuevos estatutos, el programa de acción y la declaración de principios que regirían al Instituto Político.

La estructura del PRI se hizo más funcional; se volvió nuevamente al sistema de los sectores como forma adecuada en la división del trabajo político, pues los sectores ya estaban manejados en sus cúpulas por funcionarios, por líderes-funcionarios y por un sistema de apoyos políticos comprometidos con ellos, ligados a ellos y jerarquizados en ellos. Desde entonces, el PRI se convirtió en un partido de funcionarios representativos, procuradores y conciliadores, en donde los jefes principales designarían a los jefes menores y éstos representarían a aquellos, de manera personal y burocrática, pero basada también en contingentes de masas representadas. El Partido contaría, además, con el apoyo de todos los aparatos del Estado para la elección formal, siendo éste,

el Estado, el que estaría en competencia con los partidos políticos de oposición.

Para 1950, el PRI ya se había consolidado y se había terminado la forja del sistema político mexicano. Desde entonces, el PRI aparecería en el centro de un Estado con un marco institucional, en donde la oposición también sería institucional. En este contexto, la institucionalización del poder y la justificación de sus actos se realizarían por medios jurídicos. La legitimación política del ejercicio del poder del Estado, a través del gobierno, pasaba de la imposición militar, a las reformas sociales y a la legitimidad jurídica, con el intento de hacer prevalecer la concepción de que el derecho legitima al poder.

4. LA ESTRUCTURA POLITICA.

a) Composición de la clase política.

El proceso de desarrollo que caracterizó al período de 1940 a 1958 permitió la consolidación de una clase o estrato social específico: la clase política, es decir, el grupo social que tiene en sus manos el usufructo de los recursos económicos del Estado y que ejerce el poder del mismo. En la medida en la cual el poder fue monopolizado por la administración pública, ésta se convirtió en decisivo factor de movilidad y ascenso político.

Los cambios radicales que experimentó la clase política (de los militares revolucionarios, al personal formado en el seno de la burocracia gubernamental, pasando por los políticos de arraigo partidista y de arraigo en la administración pública), provocaron que variara el peso específico del poder de cada una de las instituciones estatales, como el Ejército, el Partido, los otros poderes, el aparato gubernamental, el Presidente, etc. El poder se fue transfiriendo del Ejército al Partido, y de éste a los aparatos gubernamenta-

les, con el fortalecimiento paulatino del presidencialismo.

El Presidente Avila Camacho debería ser la respuesta al reformismo desbocado de Cárdenas. A través de la selección de su nuevo equipo de colaboradores, el nuevo líder nacional pretendía subrayar su flexibilidad ideológica y la imagen de un presidente alejado del voluntarismo o del caudillismo personal. La función de esta imagen estaba destinada a introducir la calma y la promoción de la unidad nacional, necesarios para la estabilidad social y política que daría comienzo a la meta del desarrollo económico.

No obstante, en el gabinete de Avila Camacho la representación del grupo cardenista fue bastante alta (39%), lo que legitimaba al nuevo gobierno ante las aspiraciones de las masas populares organizadas, mostrando que su ejecución no se apartaría demasiado de la anterior. Ello evidenció que el viraje ideológico entre los dos modelos fue más bien de tipo estratégico, pues tal representación respondía a la necesidad de equilibrio y a la obligación del Presidente de gratificar el apoyo recibido, ya que el apoyo a Avila Camacho había surgido del Partido oficial y del mismo equipo cardenista. La nueva orientación se instauró con la ayuda del régimen, no como un rompimiento, sino como una continuación del modelo con ajustes prácticos para efectuar las requeridas conciliaciones para el bien de la estabilidad.

Dentro de la selección del equipo avilacamachista se observó una innovación, la incorporación a algunos políticos marginados del poder por sus vínculos con determinados expresidentes que habían caído en desgracia durante el régimen cardenista. Con ello evitó un enfrentamiento con los desplazados, además de aumentar sus propios apoyos y equilibrarlos para no depender demasiado de uno sólo (el cardenista). Esta medida se estableció como una de las reglas básicas del juego político.

Así como se quería captar el apoyo popular, incorporando

algunos elementos cardenistas, también se buscaba obtener el apoyo de los sectores económicamente favorecidos. Esto se lo graría incorporando algunos elementos que se habían mostrado opuestos a la política popular anterior y habían demostrado su proteccionismo al sector patronal y a la conveniencia de la inversión extranjera en el intento del desarrollo económico nacional. La selección con base en la divergencia era importante para enfatizar la unificación interna.

La unificación y conciliación en la distribución del poder produjo una mayor confianza entre la misma clase política. El hecho de no haber utilizado el destierro o la congelación para funcionarios desleales o para opositores y competidores, señalaba un avance sofisticado en el manejo de las reglas del juego político. Si bien las actitudes disidentes por convicciones ideológicas particulares disminuyeron en el gabinete de Avila Camacho, los secretarios de Estado conocían por la experiencia cardenista, los riesgos de una actitud de masiado independiente.

El deseo de un progreso político institucional y de un desarrollo económico implicaba introducir un sentido moderno en el manejo de las reglas políticas para el reclutamiento de la participación administrativa. Ello requería a su vez de un criterio técnico-profesional en la distribución de los puestos oficiales. Los nuevos secretarios de Estado debían ostentar su capacidad con base en su preparación y experiencia, para fundamentar la necesidad del desarrollo y para emprenderlo mediante una orientación distinta en la política económica del país. La experiencia en el manejo político gubernamental estaba aún bajo el control de los abogados, no obstante, su presencia en la administración pública significaba, en ese momento, un avance con respecto a lo que podían ser los militares.

"En la etapa de Avila Camacho, la estructura de poder aún estaba estrictamente vinculada a los tradicionales canales de movi

lidad para la cooptación y el ascenso político. La instauración efectiva podría alcanzarse en la medida en que sus canales de participación asegurasen a los aspirantes al poder, la posibilidad de una periódica circulación en forma ascendente. Reclutar a gente de fuera que no había pasado primero por los requeridos canales institucionales de prueba, hubiese redundado en un rechazo al sometimiento de la institucionalización'. 180

En esta medida, el primer peldaño para el ascenso vertical, lo constituyó el liderazgo de una de las centrales del Partido oficial, ya que proporcionaba la posibilidad de una cooptación por el Poder Legislativo. La base de ascenso en el Partido, y a través de éste al Poder Legislativo, fue la capacidad organizativa, manipulativa y directiva en el manejo político. Así, el Poder Legislativo significó en esta etapa, una vía para llegar al Poder Ejecutivo.

Hasta la elección de Miguel Alemán, todos los jefes de Estado, surgidos del movimiento revolucionario, habían sido militares. Tanto la inseguridad interna, como la inestabilidad social y política, habían proporcionado la aceptación de líderes exclusivamente militares, pues la imagen de la fuerza militar fue la única capaz de lograr cierta estabilidad y orden social. Debido a ello, el ascenso al poder de un civil, como lo era Alemán, se prestó para demostrar la madurez política y el cambio favorable en la mentalidad del contexto social. Así, se trató deliberadamente de vincular las nuevas esperanzas de progreso económico, con la madurez socio-política de la comunidad nacional y con las características del nuevo Presidente.

"El criterio de selección en la integración del gabinete alemanista se basó primordialmente en la proyección de la imagen de destreza, preparación y especialización de los colaboradores cercanos al Presidente. Esto le permitió a Alemán efectuar un reclutamiento de políticos, no tanto en función de las conciliaciones necesarias para contar con las fuerzas

de las distintas facciones internas de la élite política, sino en función de su estimación personal, de la eficacia de sus se leccionados y según la conveniencia o lealtad que podían ofrecer a las ideas o metas que se habían fijado". 181

Lo novedoso en el gabinete de Miguel Alemán fue la incorporación de las funciones públicas, de abogados que fungían también como catedráticos universitarios, con lo que la acción política oficial quedaba respaldada con una interacción y orientación entelektual.

Otro cambio significativo fue que este gabinete integró también a varios famosos industriales, ligados mucho más a la iniciativa privada, aunque también a la administración pública, ocupando dos de las más importantes secretarías de Estado (Economía y Agricultura); y la empresa más grande del Estado (Petróleos Mexicanos).

De esta forma, la empresa e instituciones de mayor significado revolucionario quedaban en manos de una administración empresarial. Esta orientación comenzó a desplazar del ambiente político del sexenio a los elementos residuales del idealismo revolucionario.

Con dichos cambios, la estrategia de las concesiones internas entre la clase política para fomentar el apoyo perdió considerable importancia, lo que llevó a recalcar el rasgo de fuerza o de mayor autonomía de Alemán respecto a la situación de sus antecesores. Por otra parte, el ascenso de políticos intermedios a puestos ministeriales aumentó la dependencia de éstos frente al Presidente, ya que la mayoría de los colaboradores debían su ascenso exclusivamente a Alemán.

La imagen de un gabinete civilista y altamente preparado en términos profesionales, para impulsar el crecimiento económico y la prosperidad nacional, atrajo la estimación favo-

181 Ibid, p. 214.

rable entre muchos grupos sociales, particularmente las clases medias y la burguesía. Se buscaba inspirar confianza en sus créditos formales y conocimientos personales para promover una gran fé en torno a la acción conjunta del gobierno alemanista. No obstante, las reclamaciones surgieron más tarde y la "decepción ante el gabinete de los "amigos" se hizo patente cuando éstos mostraron su ineficiencia técnica y también política para conciliar los importantes intereses en pugna. Debido a las rencillas y a la competencia interna, las medidas dictadas no siempre fueron aplicadas según las exigencias del proyecto alemanista. Ello había causado un gran desprestigio al gobierno y la recuperación de su legitimación fue una necesidad de suma urgencia. El descontento por la carestía de los artículos de consumo y por la devaluación de la moneda nacional, ayudaron a fomentar una actitud de desconfianza en el público ante las altas jerarquías políticas. A su vez, esto provocó dentro del gobierno cierta inseguridad e inestabilidad, propiciando la creación de cuerpos policíacos especiales de vigilancia para combatir las manifestaciones hostiles contra funcionarios, factor que aumentó aún más la desestimación pública por la actividad gubernamental. Esto manifestó que, el prestigio que Alemán había adquirido al desplazar a los políticos profesionales por personalidades universitarias, con preparación académica y orientación tecnocrática, no tuvo la trascendencia esperada.

Cuando Adolfo Ruiz Cortines asumió el poder, el apoyo que recibió de los expresidentes y de otras fuerzas políticas, le permitieron desembarazarse de Alemán quien, veladamente, pretendía ocupar otro cargo público. Pero el precio que tuvo que pagar para no ceder frente a las pretensiones de Alemán fue precisamente la incorporación de alemanistas en su gabinete, combinándose éstos con los ruizcortinistas desde un punto de vista ideológico y político.

Una de las características de este gabinete derivó del ti

po de ascenso político. En el cuerpo de colaboradores cercanos al Presidente prevaleció una carrera administrativa y no electoral y los canales burocráticos fueron más importantes porque ahí tenía lugar la negociación política con los grupos de poder económicos y políticos.¹⁸²

Al intento ruizcortinista de racionalizar la economía, se sumó el intento por racionalizar la política promoviendo el ingreso de técnicos. Su presencia en la administración garantizaba que el flujo de proposiciones de arriba hacia abajo fuera adquiriendo un tono más sistemático. Con ello, el Estado fue incorporando progresivamente una lógica similar a la de la empresa privada en la búsqueda de ganancias y en la tendencia a seleccionar los medios idóneos de planeación.

La eficacia se convirtió, en este gobierno, en el valor más importante para juzgar el desempeño, y en segundo término la honestidad y la actuación imparcial. En contrapartida, perdió importancia la conciliación política, acompañada tradicionalmente por negociaciones informales que contribuían al beneficio personal de los políticos y a la extensión de la corrupción, pauta ampliamente criticada durante el régimen de Ruíz Cortines. Los favoritismos concedidos por Alemán a facciones de la alta y media burocracia fueron restringidos, pero sin llegar a eliminar la corrupción.¹⁸³ Ruíz Cortines pareció encausar el prototipo de un Presidente que, alejándose de las alianzas y compromisos definidos, instrumenta

182 La eficacia que mostró Adolfo López Mateos como encargado de la campaña presidencial de Ruíz Cortines lo hizo meritorio para alcanzar el puesto de secretario del trabajo en su gabinete. Este antecedente político-administrativo, presente en varios expresidentes, sería un canal eficaz de movilidad política.

183 Esta es una norma con una vieja tradición en la estructura oficial, su arraigo se debe a que es la forma de propiciar la movilidad económica del personal político. Constituye una solución para ciertos grupos sociales, dada la dificultad para ascender por otras vías.

ba sus apoyos de acuerdo a necesidades prácticas.

Una de las características centrales del proceso político del período fue el manejo en la selección del nuevo Presidente, uno de los momentos en que el sistema político registraba su máxima tensión. Los conflictos que se habían ido perfilando a lo largo del sexenio entre las diferentes corrientes, se agudizaban antes de la elección presidencial, pues el objetivo último de cada una de ellas era influir en la designación del candidato oficial para alcanzar mayor reconocimiento o poder.

Como se señaló anteriormente, en el sistema mexicano la oposición entre el partido dominante y las fuerzas políticas aglutinadas en los partidos rivales fue inefectiva, casi artificial. Sin embargo, esto no quiere decir que el conflicto político no haya existido. El Partido oficial constituyó una gran cúpula que tuvo que absorber dentro de sí a fuerzas muy heterogéneas, lo que llevó a trasladar el campo de los conflictos y tensiones sociales al seno del mismo grupo dominante. Ello significó que la lucha política, la lucha por el poder se diera al interior del mismo gobierno. Así como la presidencia fue una institución encargada de mediar entre los actores políticos, también debía mediar entre los diversos grupos políticos del aparato gubernamental. ¹⁸⁴

Si bien es cierto que hubo siempre una gran dosis de intereses personales en el juego de estas camarillas o familias políticas, en determinados momentos (para acrecentar su poder de negociación) algunas trataron de convertirse en representantes de ciertos grupos que estaban fuera del gobierno, grupos que podían ser organizados o estar sólo latentes. Al-

¹⁸⁴ La expresión "grupos políticos" se entiende como aquellas fracciones del gobierno, que se convierten en focos de poder alrededor de algún miembro del gabinete o de un líder destacado del partido, cuya suerte está en función del éxito del líder para acrecentar su poder o influencia.

gunos se convertían en voceros de la pequeña empresa o de los sectores marginales, tomando una actitud reformista o incluso radical. Además, el uso velado de diferentes tipos de presión, como la entrega de una lealtad aparente, constituían distintas formas de sabotaje, útiles en la competencia entre subalternos y superiores.

Dado el centralismo y la disciplina que en principio existió el presidente, las divergencias entre los componentes del grupo en el poder tendieron a ocultarse sin desaparecer. Esta peculiaridad del sistema político mexicano crearía dificultades a los analistas, pues la naturaleza y la relación entre estos grupos permaneció en buena medida encubierta por el secreto burocrático y de camarilla. De ahí que se transmitieran algunos mensajes entre fracciones o grupos de la administración sin que el público llegara a percatarse de su contenido real.

b) Evolución del sistema político en el período.

Las elecciones de 1940 pusieron a prueba al sistema de dominación mexicano. A partir de ellas, el Estado demostró y se mostró a sí mismo que sus aparatos de poder funcionaron para la salvaguarda de las instituciones revolucionarias, así como garantizaron que el poder estatal no caería en manos de la contrarrevolución (oposición). En ese momento, el Estado había adquirido la capacidad de conducción del desarrollo social que utilizaría con éxito en las décadas futuras. Los revolucionarios lograron consolidar el sistema político como base de la dominación por parte del Estado con la ayuda del Partido Revolucionario Institucional, pues éste permitió ampliar la base social del Estado, diversificó sus apoyos al permitir la incorporación de otras centrales obreras además de la CTM (lo que finalmente mediatizó el poder de ésta) y de otras organizaciones de clase media (lo que también mediatizó el poder político de la burocracia), y además eliminó

de la estructura partidaria al Ejército como corporación, limitando la acción política de los militares.

En el período posrevolucionario, la estabilidad política bajo la cual se operaría una movilización de la sociedad, fue la base del desarrollo logrado en más de medio siglo. El mecanismo profundo de este proceso lo constituyó la colaboración de los diferentes grupos sociales en un rígido modelo político en el que los grupos y sus conflictos se fuero institucionalizando. En los regímenes posrevolucionarios se conformó un sistema de relación en el que las clases sociales promueven sus intereses (con reacomodos continuos en los que median los poderes públicos) en un equilibrio del que depende la estabilidad política que les sirve de base.

La tarea histórica de la administración de Avila Camacho consistió en estabilizar el sistema social y político resquebrajado por las rápidas reformas cardenistas; eliminar los resabios del radicalismo; y conducir al país por la senda del desarrollo industrial, aprovechando la coyuntura económica y política creada por la Segunda Guerra Mundial. Para ese momento, la institucionalización de los procesos políticos había logrado convertir al ejército en un instrumento del gobierno central, privándolo de su capacidad de intervenir directamente en las decisiones políticas.

Una de las finalidades fundamentales de Avila Camacho fue demostrar que, para lograr el desarrollo del país, era necesario cumplir dos condiciones. Primero, la legitimación e institucionalización del gobierno electo de manera que se evitaran conflictos internos que pudieran producir algún retroceso económico y político. Segundo, luchar por la expansión económica, vista como la única posibilidad de sentar las bases de un país en continua prosperidad que beneficiara a todos los ciudadanos. El intento de legitimar al gobierno comenzó con la búsqueda de un nuevo equilibrio de fuerzas, distinto al promovido por Cárdenas. La coyuntura apuntaba

hacia una relación más estrecha, económica y políticamente, con la burguesía y con las clases medias para propiciar, en virtud de sus presiones, un crecimiento económico.

Si bien en este período el Estado adquirió un carácter autoritario institucional, no por ello abandonó la lógica de las coaliciones y las manipulaciones. Avila Camacho utilizó viejas formas de persuasión paternalista y las mezcló con las de conciliación religiosa, al tiempo que se propuso reelaborar la hegemonía ideológica en términos cívicos. En este sentido, no sólo combinó paternalismo y represión, sino que los enriqueció con una política de concesiones diferenciadas en función de la fuerza y el comportamiento de los grupos en pugna.

"En la época de Avila Camacho hubo un cambio de proyecto histórico, ideológico y estructural. El Estado consolidó el camino de un proceso revolucionario (...) rompió y rehizo alianzas, centros de decisión, ideologías y beneficiarios, combinando siempre represión y paternalismo, negociación y autoritarismo. Apareció en ciernes el esbozo de un nuevo estilo del Estado (...) El estado pasó oficialmente del proyecto socialista al proyecto democrático (...) pasó del Frente Popular, a la Unión Nacional. Y de la tolerancia religiosa (...) a un liberalismo y a una tolerancia más burguesa". 185

Al finalizar el gobierno de Avila Camacho, la correlación de fuerzas había cambiado sensiblemente en favor de la burguesía, en desmedro de los trabajadores y campesinos. Legalizar e institucionalizar el nuevo carácter de la dominación en la lucha de los partidos, y en vista de la sucesión presidencial, fue el siguiente paso en la reestructuración del Estado. Esto era un paso importante, ya que tendía a consolidar la reproducción del sistema de acuerdo con la nueva correlación de fuerzas. El Estado se había reorganizado de hecho, pero se trataba de fortalecerlo con nuevas formas jurídicas y de asegurar su continuidad por la vía electoral y

185 González Casanova, P.: "El Partido del Estado" (II)", en Nexos, No. 17, mayo de 1979, p. 4.

la lucha de partidos.

Durante su gobierno, Miguel Alemán absorbió del ensayo avilacamachista sólo la meta de la expansión económica, propiciando que las consignas populares o revolucionarias comenzaran a diluirse. Ello fue producto de los efectos optimistas con respecto al crecimiento económico durante la guerra y de las derivaciones del manejo político mediante el establecimiento del "charrismo sindical" que permitieron estructurar un cautivado y sumiso sector obrero o un sindicalismo mediatizado. También se debió a la amplia burocracia estatal y al aumento de los canales organizativos del Partido oficial, utilizados completamente para el control gubernamental.

La tónica de la administración de Alemán fue la de acelerar de manera espectacular el proceso de industrialización, apoyando incondicionalmente la acción de la empresa privada y el capital extranjero. Al concluir su período, en 1952, la herencia cardenista había quedado definitivamente desprovista de todos los elementos que obstaculizaban la rápida capitalización del país. Sin embargo, una de las consecuencias del progreso económico alemán fue la acentuación de la desigual distribución del ingreso, con la disminución del poder adquisitivo de los grupos populares. En este sentido, la devaluación de la moneda, durante su gobierno resultó ser un indicador de las deficiencias y limitaciones internas causando un gran desprestigio al gobierno, teniendo éste que optar por la represión.

A principios de 1950, varios factores contribuyeron a que decayera la represión, pues la situación económica comenzaba a dar signos de mejoría y estabilización. Esta coyuntura devolvió en gran medida la serenidad y seguridad a la conducción política, al grado que se llegó incluso a proponer la reelección de Alemán. Para ello se argumentaba la superación económica y el prestigio internacional que la nación había adquirido bajo el régimen alemán y se pretendía señalar

el peligro que significaba interrumpir los criterios básicos de la política sexenal por el acceso de otra conducción en el poder. Sin embargo, la idea del reeleccionismo no fue aceptada dentro del agitado contexto nacional en vísperas de la sucesión presidencial.

La periódica renovación constituye una posibilidad de distribución e incorporación que se espera con ansiedad; como regla, mantiene la estabilidad y el equilibrio internos. Siendo ésta la parte medular del procedimiento que otorga poder a los distintos grupos dentro de la clase política, no podía, por tanto, ser sustituida por otra formación constitucional, porque hubiera significado el rompimiento de las características del sistema y la frustración personal de muchos políticos. En el rechazo a la continuidad del alemanismo además se había argumentado su reducida política social y la poca eficacia que demostró tener su gestión en el control de la carestía, uno de los problemas fundamentales del sexenio. Cierta germen de desconfianza, inquietud y malestar se daba entre diversos sectores sociales con respecto a los resultados concretos de la expansión económica. De algún modo se comenzaba a discernir entre el crecimiento económico y el desarrollo de los sectores populares, pues el énfasis en el aspecto económico no había implicado el desarrollo automático de la población.

En general el alemanismo representó un esfuerzo de modernización y de expansión desconocido hasta entonces. En forma tenaz y agresiva, Alemán se dedicó a crear las condiciones favorables del "desarrollo estabilizador" que privaría en México durante varias décadas. Para ello, sometió a trabajadores y campesinos con acciones paralelas de represión y concepción, combinadas con un vasto proceso de corrupción y un desarrollo simultáneo de las fuerzas productivas y de la política global de estratificación y movilidad de los trabajadores. "El régimen forjó un Estado autoritario y centralista,

capaz de administrar toda lucha política, incluida la sindical".¹⁸⁶ Por otra parte, la enorme polarización entre élites económicas y políticas por un lado, y las grandes masas por el otro, experimentó un cambio con la emergencia y expansión de nuevos grupos intermedios durante el régimen alemanista. En el período de Alemán, la retórica oficial dejó de ser revolucionaria para ceder el paso a una terminología especializada y técnica, ligada estrictamente a las metas del progreso.

El alemanismo, como tendencia y orientación sobreviviría con ciertas correcciones y ajustes en los gobiernos posteriores. Estos tratarían de mantener un mayor equilibrio entre los legados cardenista y alemanista, tratando de no romper radicalmente con las metas de ambos.

Con Ruíz Cortines, en 1952, hubo un cambio en el estilo de la conducción política (adoptando el de la mesura para compensar las características conflictivas del pasado), más no en el fondo de las prácticas políticas. Teóricamente, Ruíz Cortines intentó superar al alemanismo, pero en la práctica incorporó alemanistas en su gabinete. Una ruptura con el pasado puede ser, además de ideológica, transitoria. Esto implicó que el Presidente Ruíz Cortines hiciera una reformulación política en el momento inicial de su gestión con el objeto de acallar críticas y obtener un mayor consenso social, pero una vez que esto fue logrado, se regresó a la vieja línea. Por otro lado, el que un presidente manifieste signos de continuidad respecto de un antecesor, no implica que iguale sus políticas sin intentar implementar una propia, pues se ve en la necesidad de presentar una innovación que acreciente, o por lo menos conserve la legitimidad de su gestión política.

En este sentido, la austeridad ruizcortinista se intentó contrastar con la corrupción tan abierta del alemanismo. Políticamente, este cambio permitió mejorar la imagen pública

¹⁸⁸ Ibid, p. 6.

del régimen, pero las políticas de Ruiz Cortines continuaron insistiendo en el desarrollo industrial como la opción básica, dejando el fomento al desarrollo social en una posición secundaria. El criterio que debería predominar era que el país podía industrializarse no sólo a partir de estímulos externos, sino con estímulos internos, como la política de promoción estatal o la acción dinámica de los grupos económicamente dominantes. Este enfoque de la industrialización representaba una aportación de Ruiz Cortines a la ideología nacional.

No obstante esta tendencia, durante el régimen de Ruiz Cortines existió un fortalecimiento de la alianza popular. A ello contribuyeron las reformas económicas en favor de los grupos populares y el reconocimiento presidencial de un sindicalismo más auténtico en algunas fracciones obreras y medias. De esta manera, la política gubernamental amplió el margen de colaboración social, pero para detener los procesos de cambio no deseados, recurrió a las clases medias, sectores que tenían la función de mantener el sistema y contrarrestar el conflicto social. Ante la presión de los sectores económicamente dominantes, el Estado tenía que reformular la política económica y de colaboración social de acuerdo a los intereses de la burguesía nacional, deteniendo los movimientos peligrosos para ella mediante el control de las movilizaciones obreras y las concesiones económicas para las clases populares organizadas. A pesar de ello, para finales del sexenio, frente a fracciones populares más combativas y una burguesía nacional fortalecida por el tipo de desarrollo adoptado, las señales de inconformidad con el modelo de dominación económica y política se hicieron patentes.

En términos generales, se puede decir que uno de los elementos que permitió la unidad del proceso político en el período que se comenta (1940-1958), fue que el grupo dirigente pudo gobernar ininterrumpidamente, sin que surgiera ninguna fuerza capaz de poner en entredicho su hegemonía. Los elemen

tos insatisfechos dentro de la familia revolucionaria no dejaron una oposición estructurada, por lo que no lograron superar su carácter marginal. Y la oposición institucionalizada no llegó en ningún momento a constituir una alternativa viable al monopolio del poder ejercido por el Partido dominante.

En este contexto, la Presidencia de la República reforzó su carácter de centro vital de la actividad política.

"El Presidente fue quien tomó y formuló las grandes decisiones dentro de las alternativas que le presentó el panorama de fuerzas que en algún momento actuaron sobre la heterogénea coalición gobernante. Ya en este período, el ocupante del cargo recibía (independientemente de sus características personales) todo el bagaje carismático que este puesto fue acumulando. En parte por ello, cada nuevo ocupante pudo independizarse de su antecesor, pues ningún Presidente, después de Cárdenas, logró prolongar su poder más allá del sexenio, precisamente por estar fundado éste en la institución y muy poco en la persona. La estabilidad y rutina política posteriores al cardenismo, quitaron su razón de ser a los caudillos para dar paso a los administradores". 187

El presidente ejercería sus amplios poderes a través de una organización administrativa que se fue ampliando constantemente y cuyo centro fueron las secretarías de Estado y las empresas paraestatales. El sector paraestatal, que comenzó a operar en otras ramas de la economía que no son las estratégicas, no tuvo que actuar necesariamente siguiendo las reglas del mercado como lo hizo el sector privado, por lo que adquirió una fuerza política considerable. Estas capacidades preservaron la relativa independencia del Estado respecto a los grupos organizados con los cuales tuvo que negociar, en particular con la gran empresa. La estructura administrativa y el grupo de instituciones descentralizadas sirvieron, además, como medio para recompensar (mediante la promoción de empleos) a los seguidores de los líderes de diversos grupos

187 Meyer, Lorenzo; Op Cit, p. 248.

políticos.

El sistema político, que para este momento se había consolidado, logró servir de base para que el presidencialismo fuera eficaz como promotor del desarrollo.

"El presidencialismo contaba con el Ejército, el Gobierno, el Partido y las empresas paraestatales básicas, como aparatos del Estado que permitían regir la política económica y controlar políticamente el proceso de formación de clases sociales modernas, alrededor de los sectores dinámicos de la industria y los servicios. El monopolio del poder, y de la lucha por él, por parte de los revolucionarios -la nueva clase política-, garantizaba la estabilidad política". 188

Con respecto a la estructura social, durante este período no se vió seriamente amenazada por pugnas entre sus componentes. La estabilidad política fue la tónica del período, a pesar de las claras contradicciones entre los intereses de los diversos grupos y clases sociales. La tranquilidad política permitió el desarrollo de las fuerzas productivas del país y México entró de lleno en la era industrial, en donde el carácter urbano se fue definiendo. Un fenómeno consecuente de este proceso, fue la irrupción, en forma masiva, de los sectores medios en el panorama mexicano. Si bien la iniciativa privada organizada y los sectores medios ganaron importancia en el proceso político, la preponderancia del Estado (en particular del Poder Ejecutivo) sobre las acciones y demandas de todos los sectores se mantuvo. El estatismo constituyó la fuerza motriz del gobierno. Ceder en su disminución hubiera provocado la pérdida del control, ya que hubiera mermado tanto su posición de árbitro entre las pugnas sociales, como su capacidad directiva ante las opciones factibles o necesarias en cada momento.

Un aspecto importante del período fue la contradicción en

188 González Graf, Jaime, et al, Evaluación y prospectiva del gobierno de José López Portillo, p. 14.

tre las estructuras sociales en que descansaba el Estado y los fundamentos de legitimidad del régimen. Todos los gobiernos posteriores a 1940 dijeron representar los intereses de los grupos populares, en nombre de los cuales ejercían el poder. Sin embargo, la primacía de los intereses del sector industrial (nacional y extranjero), sobre los de los campesinos y obreros fue clara, lo que se evidenció con la distribución singularmente inequitativa del ingreso.

El desarrollo alcanzado en un ambiente de estabilidad política se debió en buena medida al control oficial de las demandas de los sectores en los que se sustentó el rápido proceso de capitalización: los obreros y los campesinos. Este control se logró, en el caso de los sectores organizados, a través del Partido oficial, o impidiendo por diversos medios (como la implantación del charrismo sindical en el sector obrero) la acción de fuerzas políticas independientes o de grupos desorganizados y marginales del campo y la ciudad.

Se puede decir que con las luchas proletarias de 1958-1959, se afinaron aún más los mecanismos de control establecidos sobre el movimiento obrero. Por una parte, los dirigentes políticos consideraron que de seguir insistiendo en una política laboral represiva, se provocarían más conflictos de los que se solucionaban. Por ello, el mejoramiento de la situación económica del sector obrero sería un factor importante para el mantenimiento del control en un ambiente de relativa paz social. Por otra parte, a partir de los conflictos de esos años el gobierno intentó, por todos los medios evitar que en el interior de las organizaciones obreras se consolidaran líderes cuya lealtad no estuviera totalmente asegurada. Así, el desmembramiento del movimiento ferrocarrilero, junto con la aniquilación de una de las secciones más combativas del magisterio, fueron comienzos de lo que después habría de convertirse en una regla general: extirpar todo peligro de movilización desde su raíz. Esta norma unida al for

talecimiento de los líderes obreros apegados y subordinados al gobierno, fue clave para asegurar la estabilidad política y el afianzamiento del sistema.

Como resultado de todo este proceso, y consolidado el presidencialismo, la sociedad mexicana tuvo en la década de los cincuentas la posibilidad de explotar en su beneficio la estabilidad política, el crecimiento económico y la modernización de la estructura social, pues se contó con un Estado legitimado y estable y con un sistema político eficiente, con la particularidad de perpetuar en el poder a los gobiernos emanados de la Revolución en medio de la paz social.

E. LA EXPECTATIVA NEOPOPULISTA CON LOPEZ MATEOS

"La regla de la sucesión presidencial en momentos conflictivos es la siguiente: el líder que emerja debe ser capaz de resolver la problemática social global y ser una garantía para enfrentar el problema estructural más grave. De poder cumplir con estos requisitos, el conflicto logra mediatizarse y el sistema político se legitima".¹⁸⁹

La situación crítica al final de la década de los cincuentas se manifestó en México por los problemas de fondo generados a partir del modelo de desarrollo económico adoptado en los últimos años. Mediante este modelo, México había alcanzado una gran expansión agrícola e industrial, pero a costa de un desigual disfrute de este desarrollo. El sector empresarial y la clase media integrada por profesionales y los grupos de obreros calificados, se constituyeron como los principales beneficiarios del desarrollo bajo la amplia sobreprotección estatal, en tanto que los sectores populares obtenían cada

189 Lerner, B. y Ralsky, S.: Op Cit, p. 305.

vez menos mejoras: si bien algunas fracciones de ellos se incorporaron al proceso de desarrollo, el resto pasaba a la categoría social de marginados. En estos momentos afloraban ya deficiencias de tipo económico que se manifestaban en la insuficiente capacidad para generar ocupación, el crecimiento parcial y localizado en los polos de desarrollo agrícola, la orientación industrialista hacia la producción de bienes suntuarios y en el deterioro de la balanza comercial. A causa de su honda dependencia externa, el Estado no podía seguir siendo contemplado como una instancia onnipotente que garantizara una ruta fácil de desarrollo, desilusión que provocó cierto malestar social con diversas manifestaciones.

Además de la nueva correlación de fuerzas que se presentaba en ese momento, los conflictos de los grupos disidentes, las exigencias del sector empresarial y la división interna en el grupo gobernante, ¹⁹⁰ manifestaron los síntomas de crisis en el modelo de dominación política vigente hasta esos momentos. Además, la opción de que los partidos políticos de oposición aprovecharan el malestar para ganar terreno, no se produjo por la debilidad de estos organismos y por la lealtad que algunos seguían guardando al grupo en el poder. Así, la falta de competencia política externa hizo que la lucha por la presidencia fuera dirimida, una vez más, en el interior del núcleo oficial.

190 Para ese momento se hallaban plenamente diferenciados dos grupos políticos al interior del aparato de gobierno, definidos por sus políticas antagónicas: el de Cárdenas, que pugnaba por las reformas sociales y la manipulación de las masas; y el de Alemán, portavoz de valores industriales y aliado al sector empresarial. Además, algunos ideólogos que sólo habían participado informalmente en la escena política, ahora lo hicieron de manera formal, agravando las divergencias entre estos grupos políticos.

Bajo esta dinámica se dio la designación de Adolfo López Mateos como candidato a la presidencia para el sexenio 1958-1964. Por su destacada habilidad conciliadora parecía poder responder a la relativa crisis económica que el sistema enfrentaba. Asimismo, su trayectoria en la Secretaría del Trabajo, especializándose en el manejo de los asuntos laborales, lo hacía el candidato idóneo para responder al problema estructural más grave en esos momentos: el que los obreros planteaban a través de manifestaciones concretas. El cambio del canal de ascenso a la Presidencia (en esta ocasión de la Secretaría del Trabajo y no de Gobernación, como había sido una norma) se relacionaba con la estrategia conciliación de los intereses polares y la innovación en las políticas estatales.

"La forma como López Mateos llega a controlar la inconformidad del sector obrero, que se manifiesta a raíz de la devaluación de 1954, lo hace el candidato ideal para los núcleos participantes en el proceso de designación. Esta habilidad tranquiliza de manera diferente a cada uno de los sectores que pesan en el momento de la sucesión presidencial: para los dirigentes políticos, el control obrero que logra López Mateos es una garantía de que se va a conservar el orden; para los dirigentes económicos, representa la posibilidad de que en los problemas que se presenten, sus intereses económicos no van a ser demasiado alterados; y para los líderes de la aristocracia laboral, asegura que va a poder seguir conservando su status político, raíz de sus canonjías económicas". 191

La posición de mediador que logra López Mateos frente al capital nacional y los trabajadores, se complementa con la manifestada hacia los intereses extranjeros, pues si bien lo gra ejercer una negociación con ellos, no renuncia a una de las líneas político-ideológicas más importantes de los gobiernos mexicanos: el nacionalismo.

Por otra parte, el patrón de ascenso político de López Mateos, por instancias administrativas y no electorales, que a

191 Lerner, B. y Ralsky, S.: Op Cit, p. 312.

partir de ese momento se convierte en el tipo de movilidad normal para los futuros presidentes, constituía un aspecto que garantizaba, además de la conciliación amplia, la innovación.

El que López Mateos proviniera de un ministerio con pocas funciones de relación y control sobre la burocracia, hizo que llegara más comprometido al cargo de la Presidencia. Dicho compromiso implicaba la inclusión, como colaboradores, de funcionarios de administraciones pasadas (el 63%) y en ocasiones no identificados con él. Un caso patente fue la incorporación de uno de sus más vigorosos contendientes a quien puso al mando del Departamento del Distrito Federal: Ernesto P. Uruchurtu, político de gran peso por su prolongada carrera política al interior del partido oficial y de la administración pública.

La incorporación de este tipo de funcionarios mostraba el germen de una nueva alianza política que tenía como fin conseguir el apoyo de los políticos que se incorporaban al poder y obtener la adhesión de los expresidentes que los habían protegido y encumbrado en la cima política, esto es, aumentar el consenso y disminuir el conflicto en el seno del grupo político en el poder.

El gabinete de López Mateos se caracterizó, además, por estar integrado por un número creciente de especialistas, sin embargo, frente a ellos prevalecían los abogados. Además de constituir un grupo emergente, estos especialistas no tenían amplia experiencia en el área académica, ni conocimientos suficientes sobre las reglas del juego en el campo político, lo que disminuía sus medios para hacer prevalecer sus opiniones. Otra experiencia poco común entre los ministros lopezmateístas era la militancia en los sindicatos y centrales del partido. Esta carencia disminuyó también la habilidad de los políticos en el manejo y manipulación de amplios grupos sociales.

Por otra parte, las ambivalencias del mandatario respecto a las posibilidades de cambio, así como los compromisos contraídos en el seno de la clase política, explica el predominio de políticos interesados en conservar la estabilidad, es decir, los intereses fundamentales del sistema, aunque se llevaran a cabo ciertas reformas necesarias para conservar el consenso social en núcleos conflictivos o estratégicos.

1. LA ESPERANZA DE UN NUEVO POPULISMO.

Las características personales del nuevo presidente, con la imagen de abogado de los intereses obreros, y las diversas actitudes políticas de algunos grupos sociales, contribuyeron a crear, al inicio del mandato de López Mateos, la expectativa de que se instaurara un gobierno neopopular que se preocupara por conceder reivindicaciones políticas y económicas a las masas obreras y campesinas. La ilusión de una política de este tipo tuvo cierta vigencia durante los primeros meses de gobierno, debido a las concesiones económicas y el reconocimiento político que López Mateos otorgó a núcleos disidentes de la clase obrera (como los ferrocarrileros) y también a la pequeña burguesía (como los maestros) que luchaban por un sindicalismo más auténtico y por lograr una mayor apropiación del producto social.

Los signos de una línea neopopular en el nuevo gobierno obedecieron a la necesidad de continuar con el compromiso social que de alguna manera había puesto en práctica Ruiz Cortines, así como el propósito de López Mateos de empezar su gestión con el mayor apoyo popular posible. Por otra parte, el presidente buscaba ganar simpatías por parte de los grupos política y económicamente dominantes y, un clima de tranquilidad política, encubriendo un buen control, era una forma de congraciarse con ellos.

No obstante estos propósitos, la expectativa de que iba a

ser un gobierno que alentara la participación y movilización popular se fue desvaneciendo y el desfase entre lo esperado y la realidad causó decepción en elementos del grupo gobernante y de la base social con cierta conciencia política. En este sentido, se llegó a identificar a este sexenio como un período de desgaste de esperanzas en donde la reiterada frustración fué una de las razones de las explosiones sociales.

La respuesta de López Mateos frente a las demandas de un sindicalismo auténtico y revolucionario (que se oponía a la organización "charra" de la fuerza obrera) demostró que la intención principal era conservar la correlación de fuerzas prevalecientes, aún a costa de la represión. Esta política, que se ubicó como conservadora, tenía el objetivo de mostrar a las clases defavorecidas los límites que el gobierno estaba dispuesto a tolerar a la disidencia y patentizar frente a las clases dominantes el carácter anticomunista y poco progresista de López Mateos.

A medida que el Presidente fue evitando el contacto con las masas, la expectativa neopopular se fue desvaneciendo aún más. En su trato con ellas llegó incluso a utilizar intermediarios (autoridades medianas y menores) que transmitían las órdenes presidenciales y se hacían portavoces de las demandas de la base social. Esta política llevó a agravar los problemas de diversos grupos sociales, provocando violentas explosiones. Debido a este manejo político, López Mateos se vio ante la necesidad de otorgar ciertas concesiones a los sectores populares, sobre todo a los grupos más conflictivos, con el objeto de conciliar a las bases y legitimar al sindicalismo oficial. Esto significaba la mediatización política a través de concesiones económicas. Para los obreros, se dictó la Ley del Reparto de Utilidades, para hacer sentir a los trabajadores una mayor participación en las empresas; a la burocracia, se le otorgaron servicios de seguridad social, como la creación del Centro Médico Nacional

además de las gratificaciones anuales tendientes a disminuir sus carencias más apremiantes; y frente al campesinado se manifestaron metas concretas, como la de mejorar la situación de los campesinos repartiendo más tierras, legalizando la tenencia de la tierra e impulsando una política de expropiación. Pero las políticas hacia este sector no se interpretaron como mediatización, pues en el campesinado predominaba el alotargamiento político. A pesar de que la aureola neopopular de López Mateos resultó ser un mito, los sectores populares adquirieron, a partir de entonces, un mayor peso en el contexto nacional y en la conciencia de los grupos políticos y económicos dirigentes.

Para el tercer año de gobierno de López Mateos, dicha aureola neopopular perdió credibilidad. Paradójicamente, los grupos que habían contribuido a construir tal imagen fueron reprimidos, así como los grupos de izquierda que la engrandecieron. En contrapartida al debilitamiento de la alianza popular, se fortalecieron los compromisos entre el Presidente y los sectores económicamente dominantes. No obstante, al final del sexenio, López Mateos intentó borrar los rastros de la política represiva y legitimarse ante la base social, pues una preocupación de todo presidente parecía ser la de iniciar su gobierno con un amplio consenso social y, de ser posible, finalizarlo en forma legítima. Esto implicaba minusvaluar el conflicto y elevar el grado de integración de cada grupo social en el sistema político.

*La mistificación de la política neopopular de López Mateos se explica por dos factores: la menor voluntad del Presidente para llevar a cabo transformaciones en el tipo de alianzas que se establece entre gobierno y sectores populares; y por las grandes presiones a que se ve sujeto. La burguesía nacional y extranjera, así como las fracciones más conservadoras del grupo gobernante, influyeron en la reformulación del régimen; y es que a medida que la sociedad nacional va evolucionando, se consolidan los grupos económicos frente al debilitamiento de las fuerzas sociales que podrían respaldar el cambio. Esto se vincula a la estrategia de desarro-

llo adoptada por el Estado, al asegurar altos niveles de acumulación para las élites gracias al estricto control político de las demandas populares". 192

Estos resultados llevaron a la demarcación del gobierno lopezmateísta en dos etapas: la primera, progresista, caracterizada por una alianza neopopular; y la segunda, más bien conservadora, que implicó grandes concesiones a los grupos de presión. Un elemento importantes es que, cuando predominó la aureola neopopular, también se dieron ciertas concesiones a los grupos de presión y cuando la alianza político-empresarial se fortaleció, la estrategia popular no se desvaneció totalmente. Esto mostró un aspecto contradictorio de la política mexicana, en el sentido de que ésta incorporó elementos contrarios dificultando cortes definitivos, por lo que parecía lógico que el político que la llevara a cabo asumiera ambivalencias y actuara bajo contradicciones.

Tomando como ejemplo este vaivén de la política de López Mateos, podemos apuntar uno de los rasgos que fue mostrando el sistema político mexicano a lo largo de su desarrollo. Y este es el de presentar diversos ciclos según una conyuntura política y social concreta, es decir, según la conducción política y las exigencias económicas, políticas y sociales del país, el aparato de gobierno adquiere un matiz político distinto. La continuidad en cuanto a la estabilidad del sistema se mantiene, aunque no así los mecanismos para lograrlo; por ello esta dinámica se puede observar tanto a nivel de sexenios, como en el marco de un solo gobierno.

a) La política interna.

En cuanto a su política social, López Mateos intentó ampliar los hilos de control entre el gobierno y la base social.

En el sector campesino, se auspició la creación, en 1963,

de la Central Campesina Independiente (CCI), con el objeto de permitirle al Presidente el control de un núcleo rural disidente localizado sobre todo en el norte de la República, donde era mayor la polarización social entre el agricultor con recursos económicos y el que carecía de ellos. El nacimiento de la CCI, que desde un principio estableció claros acuerdos con López Mateos, se debió en gran medida a la ineficacia de la CNC e incluso se llegó a considerar como una alternativa frente a ésta. Sin embargo, el peso de la CCI resultó, a largo plazo, escaso, a pesar de que tocaba los problemas más urgentes del campesinado pobre. Teóricamente, el carácter pertinente de sus demandas le daría mayor poder político, pero intervinieron diversos factores para disminuir su fuerza. La escasa independencia con la que surgió la CCI respecto del gobierno y el descrédito político de sus líderes la debilitaron pues casi todos provenían del Partido Comunista y se caracterizaban por haber jugado en el pasado un papel oportunista. Poco después, en 1964, la CCI se dividió y una de sus alas -la más numerosa- terminó incorporándose al PRI y la otra -la más radical- perdió la posibilidad de una acción eficaz.

Si bien durante el gobierno de López Mateos se dieron movilizaciones campesinas como la de Rubén Jaramillo en Morelos (cuando cerca de cinco mil campesinos invadieron tierras que les habían sido otorgadas, pero que en realidad habían permanecido sin cultivar, destinadas en arriendo a la ganadería de un rico hacendado), éste líder campesino terminó asesinado por el ejército en 1962 y las tierras regresaron a sus arrendadores anteriores. Esto evidenció que tampoco en el campo la disidencia sería permitida.

Así mismo, a finales de 1963 surgieron pequeños núcleos guerrilleros (en principio con simples acciones de resistencia armada contra el caciquismo local), como el encabezado por dirigentes de la lucha campesina dentro de la UGOCM, pe-

ro después de ser perseguidos, encerrados y abandonados por sus propias fuerzas, no encontraron otro camino que responder a la violencia con violencia. Finalmente la UGOCOM declaró que era falso que dichos dirigentes continuaran como miembros suyos, además de que su línea política se ceñía absolutamente a los marcos legales.

En la misma línea reorganizativa, en el frente obrero López Mateos intentó crear un bloque obrero denominado Confederación Nacional de Trabajadores de México (CNTM), que fue otra liga de sindicatos y rival del BUO, con el objeto de aglutinar voces disidentes y de contrarrestar el poder de la CTM con una nueva organización obrera. Sin embargo, el intento resultó fallido, fortaleciéndose con ello la CTM. La nueva organización no llegó a acumular la fuerza necesaria para poner en duda la posición dominante de la CTM, pero quizá sirvió a los intereses centralizadores del Ejecutivo porque impidió que la directiva del movimiento obrero quedara acaparada por un sólo grupo, con lo que hubiera adquirido una fuerza inconveniente para las autoridades.

Aparte de la CNTM, de vez en cuando pequeños núcleos disidentes se lanzaron contra los grandes jefes del movimiento, principalmente de la CTM, aunque rara vez estas pugnas trascendieron a las bases. Hasta el fin del período, ninguna corriente insurgente logró poner en peligro el control ejercido por los sucesores de Lombardo Toledano, quienes en última instancia, no sólo contaron con el apoyo del Estado, sino también del sector patronal, a quien no le interesaba alterar el modus vivendi que había establecido con las organizaciones sindicales dominantes.

Las reformas realizadas durante el régimen de López Mateos tenían el objetivo de disminuir el conflicto social que planteaban no sólo los sectores desfavorecidos del país, sino de aquellos con mayor conciencia política. De hecho, y como nota relevante de la política de López Mateos, en la nego

ciación política con los sectores populares, la clase económicamente dominante intervenía claramente en las decisiones, ya fueran reivindicativas o represivas. Esta influencia se corroboró sobre todo frente a la clase obrera, debido a la mayor vinculación del empresario nacional con el proceso de industrialización, que depende de la actividad y conducta política del sector obrero. Como ejemplo de ello, se puede citar a la Ley del Reparto de Utilidades, que parece haber sido directamente supervisada y aceptada por los empresarios, así como otras reformas al artículo 123 Constitucional. También la represión gubernamental a ciertos gremios de obreros disidentes fue objeto, si no de negociación, sí de diálogo con los sectores empresariales. En este sentido las reformas populares aparecieron como una estrategia decisiva de mediatización de la crisis y no como una política de pacificación social de carácter secundario, concepción que se hacía prevalecer.

La política hacia los sectores populares, basada en la negociación o la represión, pero no en la tolerancia, constituyó un elemento fundamental de estabilidad política.

La influencia del sector empresarial fue tal que, en las confrontaciones que surgieron con el gobierno de López Mateos, se llegó a considerar que en tanto controlaban procesos claves del sistema económico nacional, podían llegar a vetar las decisiones oficiales. Esto no quiere decir, sin embargo, que la gran empresa hubiera escapado de la tutela y control gubernamental. El presidente contó con una amplia gama de instrumentos de control, como el sector paraestatal y su capacidad para formular e imponer las políticas crediticias y fiscales que constituyeron parte de las reglas centrales del proceso económico. Pero para imponer sus decisiones 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.¹⁹³

No obstante las diversas concesiones al sector económicamente dominante, un ambiente de tensiones entre los grupos dirigentes pareció caracterizar al gobierno de López Mateos y singularizarlo frente a otros presidentes revolucionarios. En este régimen, los conflictos fueron de trascendencia y se dirimieron en forma abierta, revelando una pugna clara entre el grupo gobernante y la clase económicamente dominante.

La tranquilidad social y la estabilidad política eran para esta clase el fundamento básico de la colaboración externa y de la conservación del consenso social interno. Uno de los factores que provocó descontento entre los grupos empresariales fue la mayor injerencia estatal en la estructura social y económica propiciada por el régimen de López Mateos (por ejemplo en la educación, con el libro de texto gratuito). Cuando las relaciones entre el sector público y el privado se tornaban críticas y cuando la deuda externa crecía, López Mateos acentuó la mexicanización en ciertas áreas de la economía e intentó diversas medidas como la expedición de la Ley Minera, según la cual sólo se darían nuevas concesiones a empresas de capital nacional o con mayoría del mismo. Por otro lado, se consolidó la Comisión Federal de Electricidad (fundada por Lázaro Cárdenas), a través de la cual el Estado fue reemplazando poco a poco la inversión externa en la producción de energía eléctrica.

En virtud de la tímida política neopopular, la insurgencia de algunos sectores obreros, la conmoción por la Revolución cubana y el intervencionismo estatal, el gobierno de

193 Desde principios de siglo, el Estado mexicano empezó a reglamentar la actividad de las organizaciones patronales. La acción de un actor político de tal importancia no podía ser dejada al azar. Las cámaras de Comercio y de Industria se fueron convirtiendo en los mediadores legítimos entre empresarios y gobierno. Esto fue un paso lógico en la formación de la estructura semicorporativa propiciada por el Estado. Pero, al quedar las organizaciones empresariales fuera

López Mateos se vio sometido a diversas presiones de los grupos económicamente dominantes, como la retracción empresarial del proceso productivo (por la disminución en el ritmo de inversión, y la fuga de capitales) o el cuestionamiento público de la política emprendida por el gobierno. En este sentido el modelo de un Estado fuerte, capaz de imponer sus decisiones sobre los demás grupos económicos, pareció transformarse a partir del lopezmateísmo.

Para la segunda mitad del sexenio disminuyeron de manera importante las tensiones entre el Presidente y los grupos empresariales. El alto que López Mateos impuso a los grupos obreros disidentes y los límites que fijó a los simpatizantes de la Revolución Cubana, influyeron en esta reconciliación. Y el factor que la permitió fue la retracción del gobierno de su proyecto de intervencionismo estatal, ideado para evitar estrangulamientos en la economía nacional. El Estado volvió a su papel tradicional de promotor de obras sobre todo de beneficio social, destinando las inversiones productivas a la iniciativa privada. A cambio de varias concesiones, este sector se comprometió a participar activamente en el proceso productivo, pues ésta era la medida de su confianza en la conducción política, ganando fuerza frente al grupo gobernante. En términos generales, en este período contrastó la creciente polarización de intereses entre los grupos dirigentes, con el escaso despertar político que prevaleció en los grupos dirigidos.

b) la imagen progresista hacia el exterior.

Resulta importante señalar que, en el plano internacional, el régimen de López Mateos ostentó una bandera progresista no

del Partido oficial, a sus voceros no se les sujetó tan directamente como a los de otros sectores a la disciplina impuesta por la clase política.

sólo para compensar los límites claros de la acción interna, sino para conciliar, a la vez, a aquellos grupos de izquierda decepcionados por la política nacional del Presidente.

La Revolución cubana de 1959, le brindó a López Mateos la oportunidad de ostentarse como progresista y el apoyo a esta revolución le permitió conciliar a la izquierda, restándole, paradójicamente, una reivindicación importante que le daría fuerza y posibilidad de crítica frente al gobierno. En cuanto al sector empresarial, este apoyo le permitió al Presidente ganar un margen de negociación frente a aquel, pues una posición progresista logró inquietar a la iniciativa privada que, si bien ejerció presiones por ello, se mostraba dispuesta a hacer concesiones a cambio de la retracción del gobierno.

Sin embargo, la difícil situación de la economía mexicana en esos momentos, con el descenso de las inversiones y la reducción de fuentes de ingreso, agudizaba la dependencia económica respecto a Estados Unidos, por lo que el apoyo del gobierno de Cuba tenía que ser oratorio y simbólico. El Estado mexicano no podía arriesgarse a romper con Estados Unidos por la amenaza del estancamiento económico. Pero esto no evitó que el apoyo a Cuba, aunque limitado, simbólico y contradictorio, causara cierta agitación social. En el ámbito externo, la posición de México era un desafío frente a otros países sumisos de Latinoamérica; y en el interno, el revuelo se acrecentó porque coincidió con cierta movilización popular y con pautas de intervencionismo estatal.

"La postura del gobierno hacia Cuba revela en forma clara las contradicciones de la política internacional de López Mateos; es un ejemplo condudente de los límites del progresismo exterior del régimen. Se descubre que el intento de alcanzar una autonomía frente a los Estados Unidos no puede traspasar los límites de tolerancia de dicho país, ya que el proceso de desarrollo nacional se ve amenazado". 194

Ahora bien, uno de los elementos esenciales para lograr la legitimidad de cualquier conducción política, la cual debe buscarse constantemente, son las reformas. Por ello, el Presidente López Mateos emprendió una serie de reformas guiado por la preocupación central de fortalecer al Estado. El objetivo era dotar al aparato político de los medios que le permitieran manipular más eficazmente a las clases populares, enfrentar sus tensiones con las clases dominantes y controlar el proceso económico y político en su conjunto.¹⁹⁵

López Mateos también intentó una apertura a la oposición al Poder Legislativo al crear el cargo de diputados de partido.¹⁹⁶ Con esta medida se pretendía demostrar la ampliación de la democracia política y conciliar a los partidos de oposición alineados en cada uno de los extremos ideológicos. Asimismo, se intentaba contrarrestar la crisis del Partido oficial; la lógica de López Mateos parecía ser la de compartir el poder político a riesgo de perderlo. No obstante, la clase política se encargaría de restringir el papel de los diputados de partido, poniendo claros límites a sus propuestas.

Al final del sexenio de López Mateos se observaron condiciones radicales y graves, resultado del desfase entre ideología y práctica, pues la aureola neopopular del gobierno desembocó en una política de presión de la disidencia política y mediatización de los sectores mayoritarios, y los indicadores de cierto progresismo en la política internacio-

195 Con esta óptica se crea la Secretaría de la Presidencia, encargada de coordinar el gasto y la inversión pública federal, pero la rivalidad política interministerial pareció agudizarse con su creación.

196 Esta disposición permitía a la oposición reconocida oficialmente (PAN, PPS y PARM), enviar a la Cámara a algunos miembros, no más veinte, dependiendo del número total de votos reconocidos en toda la República.

nal derivaron en una importante retracción en el apoyo a Cuba y en una recuperación de la colaboración con Estados Unidos. Un factor adicional que debilitó al régimen fue que de la antigua armonía entre los grupos dirigentes, se producen tensiones abiertas en varios niveles.

Finalmente, la retracción paulatina en las políticas progresistas determinó una correlación de fuerzas en la que los empresarios nacionales y los extranjeros mostraron una nueva colaboración con el sector público, consecuencia de que sus intereses fundamentales se preservaron y los sectores populares organizados se encontraron mediatizados por algunas reformas sociales del gobierno. A nivel político, las orientaciones de izquierda y de derecha, que finalmente había alcanzado una organización política durante el sexenio, pasaron también por un nuevo equilibrio de fuerzas. La izquierda se debilitó enormemente, convirtiéndose en una fuerza nebulosa. Y la derecha se fortaleció con la retracción propia del gobierno y la reformulación de alianzas que éste hizo, pues con la lucha social un enorme potencial político se inclinó a favor de esta corriente.

F. EL ENFASIS EN EL CRECIMIENTO ECONOMICO Y

LA RIGIDEZ POLITICA.

La coyuntura política y social que privaba en el país al final del lopezmateísmo planteó la necesidad de que fuera seleccionado para la Presidencia de la República alguien representante de una tendencia más bien conservadora, y que fuera capaz de preservar una doble opción política. Por un lado debería ser garantía para consolidar el proceso de desarrollo económico apenas restablecido; y por otro, guardían (mediante un estricto control) de la tranquilidad política que existía en el momento de la sucesión presidencial. En esos momentos era necesario que el designado a la Presidencia pudiera establecer amplias ligas de colaboración con los sectores empresariales nacionales y extranjeros, agentes motores del

proceso de desarrollo económico, y establecer distancia respecto a aquellos grupos que pudieran entorpecer tales relaciones. Así, la estratégica posición de la Secretaría de Gobernación, encargada del control político, volvió a imponerse en 1964 y su ocupante, Gustavo Díaz Ordaz, llegó a la Presidencia.

La trayectoria de Díaz Ordaz al mando de esta dependencia lo hacía el político idóneo para ocupar el cargo. Había logrado, a lo largo de su carrera, establecer vínculos con facciones burocráticas más ligadas a los sectores propietarios de capital que le permitieron finalmente el apoyo de tal grupo ¹⁹⁷ y además había desempeñado una peculiar intolerancia hacia los grupos de izquierda.

Por su parte, los sectores empresariales beneficiados por la política económica que prevaleció al final del régimen de López Mateos, se sintieron tranquilizados por la escasa movilización popular que existía en el país en ese momento y por la colaboración que se mostraba con Estados Unidos. Muestra de su beneplásito fue que, en el momento de la sucesión presidencial, no se dio la tradicional fuga de capitales nacionales, sino una alta tasa de reinversión. La confianza del sector privado en la conducción política se manifestó en la magnitud de las inversiones que depositaron en las empresas.

El paso por la Secretaría de Gobernación implicó, para los políticos mexicanos, una experiencia necesaria de la forma como se ejerce el control político, incluso a través de

197 Este factor es relevante dado que, por el propio viraje del régimen lopezmateísta, los propietarios de capital habían incrementado su margen de influencia y presión sobre el Estado, participando en forma más activa en el proceso de designación del candidato oficial.

la represión. Pero para Díaz Ordaz esta experiencia fue más definitiva, pues ya como Presidente se dedicó más bien a aplicar castigos y sanciones que a buscar una amplia armonización de los intereses sociales. Por otro lado, Díaz Ordaz garantizaba la promoción del desarrollo, pues ésta había sido una preocupación constante a lo largo de su carrera. Se inclinó a dictar estímulos al crecimiento económico y a la instauración del orden desde los puestos que ocupó. De esta manera se ligaban las dos metas: desarrollo económico a costa de un rígido control político, pues sólo un clima de tranquilidad (de orden político) podía generar la confianza de los sectores inversionistas; y el crecimiento aseguraba, a su vez, una mayor legitimidad del sistema político en la sociedad. Esta pareció ser la opción esencial de Díaz Ordaz, en donde el fortalecimiento del aparato estatal resultaba fundamental.

Ahora bien, en tanto el balance de las fuerzas políticas del momento se inclinaba hacia la derecha, los miembros más liberales de la clase política permanecieron relativamente marginados del gabinete en esta coyuntura.

La posición de privilegio de los sectores del Partido oficial en la clase política no estaba asegurada sexenalmente, pues la organización que brindara apoyo al precandidato que triunfara obtenía más posiciones políticas. Esto explicó el que Díaz Ordaz reclutara para sus cuadros directivos a miembros de la CNOP, que lo había apoyado desde los inicios de su lucha política, fortaleciéndose con ello la central popular.

Por otra parte, Díaz Ordaz nombró al frente de las secretarías de Estado a políticos conservadores que permitieron preservar el desarrollo económico. Esta opción planteaba, la alternativa del progreso material a costa del desequilibrio social y de la dependencia externa. Tal propósito implicaba la incorporación de hombres que conocieran las técnicas

hacendarias vinculadas al tipo de orientación desarrollista y a políticos identificados con los grupos externos que hicieran posible el desarrollo de una economía fundada en incentivos externos. Además, el gabinete diazordacista parecía garantizar este camino de desarrollo por su especialización y profesionalización. Sin embargo, el peligro de la fragmentación interna era grande, pues en el gabinete convivían políticos con necesidades políticas distintas. El militar, más inclinado por su idiosincracia hacia la coersión; el hombre que participaba en las organizaciones sindicales con una preferencia potencial en la manipulación de los grupos; y el mismo Presidente Díaz Ordaz que parecía fluctuar entre una capacidad para manejar grupos y una inclinación hacia la violencia.

Finalmente, la meta del nuevo gobierno de impulsar el crecimiento económico, condujo a avanzar un paso más en el proceso de tecnocratización. Con ello, el relativo espontaneísmo del político de antaño cedía ante la planeación de las actividades económicas y el diagnóstico científico de las decisiones, orientados a asegurar un mayor rendimiento económico a largo plazo. Además, al imponer nuevos controles en la actividad directriz encabezada por el Estado, se amplió la función de vigilancia de éste sobre uno de sus aparatos básicos: las empresas descentralizadas.

Sin embargo, a medida que fue evolucionando el sexenio, el intento de racionalizar pasó a ser secundario, registrándose un esfuerzo del Presidente por ejercer un control político rígido tanto sobre sus colaboradores cercanos (sustituyendo funcionarios), como sobre la sociedad civil. Con estos actos se anunciaba ya un estilo peculiar de rigidez y violencia.

Las más importantes remociones en el aparato burocrático durante la gestión de Díaz Ordaz fueron aquellas que se realizaron en instituciones encargadas del control político de

importantes grupos. Por ejemplo, Carlos Madrazo (dirigente del PRI que integra a los grupos populares y medios del sistema); Ignacio Chávez (rector de la UNAM, donde se organiza una fuerza estudiantil activa); y Ernesto P. Uruchurtu (jefe del DDF, donde se ejerce un control sobre los grupos de propietarios de capital que se concentran en la capital de la República). Se presentaba el peligro de la desarticulación en tales instituciones, en tanto ciertos grupos que no veían satisfechas sus demandas planteaban conflictos. Con sus pronunciamientos radicales, el líder del PRI amenaza con desarticular al Partido y provocar un conflicto con las fuerzas tradicionales, pues llega a esbozar la necesidad de modificar la estructura interna del Partido y las relaciones de éste con el gobierno. De su tradicional sumisión y dependencia, este organismo debía pasar a ejercer una función crítica y directiva. El Rector Chávez, con la gestión rígida que ejerce en la Universidad, provoca conflictos con los sectores estudiantiles y de empleados que se oponen a las normas de Chávez. Los conflictos surgen por las dificultades que el rector enfrenta para imponer su voluntad rígida sobre una comunidad tan acostumbrada a la flexibilidad. Y en el caso de Uruchurtu, el pretexto que da pie a su destitución es el problema que suscitan los colonos del Distrito Federal, pero la razón de su cambio fue su incompatibilidad personal y de su equipo con el Presidente Díaz Ordaz; asimismo, su posición de hombre fuerte, debido a su larga carrera política y burocrática y a sus ligas con importantes grupos políticos, lo convertía en una amenaza para Díaz Ordaz.

La preferencia por métodos inflexibles fue una constante en esos cambios, ya que se combinó la violencia física con el desprestigio para provocar la eliminación definitiva del

oponente (el rector de la Universidad en el primer caso o la degradación personal en el caso de Uruchurtu). Este tipo de respuesta se reprodujo con ciertas variantes en los conflictos de clase media. De esta forma, la violencia y la inflexibilidad no sólo se muestran como un rasgo peculiar del Presidente Díaz Ordaz, sino como una respuesta del sistema que manifestaba así el agotamiento de la conciliación política.

Uno de los secretos de la estabilidad política mexicana había sido que se intentaron evitar las fracturas de la clase política; y el otro era que también a nivel social se buscaba la colaboración social sectorial impidiendo los conflictos. Se puede decir que en el régimen de Díaz Ordaz, si bien la fractura política fue relativamente impedida, no se logró, en cambio, un clima de consenso social.

1. LA POLITICA SOCIAL CONSERVADORA Y CONFLICTIVA.

Los gobiernos surgidos de la Revolución se preocuparon por definir y enfatizar su papel como mediadores entre las diversas clases y grupos que forman la sociedad. Después de 1940, los gobernantes siguieron considerándose a sí mismos como representantes de los sectores populares (de aquellos formalmente incorporados al Partido oficial), pero sin ser antagónicos a las "justas demandas" de aquellos grupos encargados del sistema productivo (los empresarios privados). La empresa capitalista fue protegida y definida en función de su contribución al desarrollo nacional, justificando éste como un medio para elevar las condiciones de vida de los sectores populares, sin embargo, la realidad fue algo diferente. La forma como se desarrolló la economía mexicana a partir de 1940 mantuvo una distribución del ingreso personal muy desigual. Ello mostró una contradicción entre el "interés nacional", como fue definido teóricamente por los gobernantes, y los resultados reales de sus decisiones cotidianas.

La opción del desarrollo adoptada por Díaz Ordaz pareció justificarse con el razonamiento de que primero era el crecimiento económico y, una vez alcanzado éste, vendría la distribución del ingreso. El supuesto era que sólo el aumento de los recursos económicos, podría permitir una apropiación más igualitaria del producto social. Este tipo de justificación parece lógica para continuar por el camino de la acumulación privada, impidiendo el usufructo de bienes a las clases desfavorecidas de la sociedad. El Presidente Díaz Ordaz no se aleja de la línea de política económica adoptada desde el sexenio anterior, que se traduce en implementar la fórmula de "crecimiento con estabilidad". Esta política implica la utilización más estricta de los instrumentos financieros y monetarios, así como la absorción del déficit creciente del sector público mediante el financiamiento externo; además de que éste sirve para financiar campos básicos de la economía, lo que reduce el margen de acción del gobierno. En términos sociales, esta fórmula tiende a fortalecer la alianza con el sector externo y con el sector privado nacional, aumentando su participación en el proceso de desarrollo.

Debido a la estabilidad política lograda, a pesar de las crisis sectoriales y pasajeras, el decidido apoyo gubernamental a la política de industrialización y a un mercado en constante expansión, los empresarios extranjeros fueron ganando mayor presencia y capacidad de negociación en el país. Guiado por el propósito de conservar el crecimiento económico, Díaz Ordaz abrió más las puertas a la inversión extranjera, sobre todo norteamericana, que se fue ligando a la gran empresa nacional y se ubicó crecientemente en sectores estratégicos de la actividad industrial (como la industria alimenticia, la automotriz, la manufacturera y la de bienes de capital), lo que agravó la dependencia. En esta tónica, durante el gobierno de Díaz Ordaz, empresas alimenticias, antes nacionales, pasaron al control de los inversionistas extran-

jeros. Tanto López Mateos, como Díaz Ordaz, se enfrentaron al dilema de encabezar un Estado promotor del desarrollo dando gran importancia a los créditos externos, lo que redujo progresivamente su autonomía.

El hecho de que los empresarios medianos y pequeños no podían competir frente a la gran capacidad tecnológica de las corporaciones multinacionales, quedando relegados a las áreas menos dinámicas de la economía, llevó a que asumieran una posición nacionalista y realizaran una crítica expresa al gobierno de Díaz Ordaz a través de la CANACINTRA, órgano que tradicionalmente aglutinaba a tal fracción del empresariado. La conservación de una elevada tasa de crecimiento, auspiciada por la intervención estatal, desempeñó una función de conciliación sobre el núcleo empresarial nacional. Si bien todos los grupos que integran el sector privado se beneficiaron del crecimiento, cobraron progresiva realidad dos tendencias: la concentración de la riqueza en industrias monopólicas, y el logro de mayores privilegios para el sector financiero. La escasez de dinero que prevalece en el país le permite a este sector actuar en forma ventajosa: con altas tasas de interés y mejores condiciones de operación.

Aparte de las cámaras de comercio y de industria, existieron otras organizaciones importantes que representaron ante el gobierno los intereses del sector privado, como la Asociación de Banqueros de México y la COPARMEX. Dado el gran crecimiento del sector financiero privado en los últimos años del gobierno de Díaz Ordaz y la concentración de recursos en dos grandes cadenas de bancos, los banqueros adquirieron una posición clave en el sistema económico.

Por otra parte, las manifestaciones de insatisfacción de los núcleos medios, así como los brotes de protesta activa o pasiva de los sectores marginales, parecían reflejar el fracaso de otro proyecto gubernamental, heredado de la Revolución: el de la justicia social. En términos relativos, las

estadísticas mostraban que los pobres eran más pobres, en tanto los ricos habían aumentado su poderío económico. La fraseología popular empleada por los diferentes gobiernos posrevolucionarios había servido para lograr el apoyo popular en momentos estratégicos, pero no había derivado en una justa distribución de la riqueza. La situación de las clases sociales era clara: una serie de sectores privilegiados, ubicados principalmente en las grandes ciudades y que comprendían tanto a las élites económicas, como a las políticas; grandes grupos de clases medias y obreros relativamente privilegiados; y aquellos sectores en proceso de pauperización, resaltando los campesinos y los inmigrantes de las grandes ciudades.

Al término del gobierno de Díaz Ordaz, el sistema mostraba su incapacidad para incorporar gradualmente a la economía moderna a los marginados rurales, empujándolos a la segregación urbana. Los gastos sociales del gobierno, considerados improductivos, se habían rezagado bajo el supuesto de que contraerlos no tendrían un costo político, ni protestas inmediatas, ni incapacidad física y técnica de grandes masas para incorporarse al trabajo productivo. El modelo de desarrollo seguido perdía su última justificación ante las cifras que indicaban una incipiente detención del crecimiento. Pese a todo, no sólo se negaba que tal crecimiento debía incorporar a los sectores marginales a la economía, sino que se hacía ostensible su función reproductora de la marginalidad por el creciente desempleo y subempleo. El mercado interno se restringía, pero aún en su resticción se hacía notar la insuficiencia para abastecerlo de productos agrícolas e industriales, especialmente de consumo básico.

Este panorama, por otra parte, había arrinconado la iniciativa rectora del sector público en la economía. Sin los ingresos que podrían allegarse mediante una estructura fiscal razonable y un abastecimiento a precios reales de los

productos de la empresa pública (lo que provocaría la crisis financiera de las empresas estatales), las finanzas gubernamentales se debilitaron y empezaron a depender económica y políticamente de la deuda externa. Y sin las divisas que podrían esperarse de las exportaciones de una planta productiva privilegiada en sus costos, la dependencia y la vulnerabilidad frente al exterior se ampliaron, reduciendo el margen de autonomía en las decisiones de política interna.

Ahora bien, a diferencia del régimen anterior, en el de Díaz Ordaz la política social no actuó por medio de fórmulas políticas cambiantes hacia la derecha o la izquierda. Sus alianzas fueron claras y uniformes, pero ello no impidió las presiones sociales, resultado del surgimiento de nuevos problemas y de la inflexibilidad del régimen. La estrecha colaboración con los sectores empresariales (sobre todo con los extranjeros y los grandes capitales nacionales) pareció caracterizar al gobierno de Díaz Ordaz, contrastando con una gran rigidez frente a las fracciones de la clase media. Respecto a los sectores populares se ejerció una fórmula combinada: cierta represión para los disidentes y reformas para los grupos con mayor capacidad de negociación política.

Como parte de la política que tendió a beneficiar al sector empresarial, además de la implementada en el terreno económico, el gobierno de Díaz Ordaz le permitió otro mecanismo de presión como fue la prensa; importante instrumento por el peso que tiene en la opinión pública y que además podría erigirse como un factor de apoyo. En esta tónica surgió el Heraldo de México, órgano que aglutinaba a un grupo empresarial e industrial y García Valseca logró el apoyo para publicar en la capital una edición de El Sol de México con similitudes características.

Por otro lado, los concesionarios de los medios de comunicación, particularmente la televisión, repitieron el 1969 su actuación como grupos de presión al igual que lo hicieron du

rante la promulgación de la Ley Federal de Radio y Televisión en 1960.¹⁹⁸ En un intento por recuperar nuevamente el control político que, respecto a los medios de comunicación, mantuvo el Estado mexicano con Cárdenas, el gobierno de Díaz Ordaz plateó la subordinación de los concesionarios hacia el Estado, obligándolos a colocar el 49% de sus acciones en fideicomisos en la banca estatal, con lo que el Estado tendría poder de decisión sobre el contenido de la programación. De no pagarse este impuesto con acciones, Díaz Ordaz propuso una forma de pago alternativa: con el 25% de sus ingresos brutos. La Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión se negó a acatar las medidas y propuso una tercera: ceder el 12.5% del tiempo de transmisión en cada estación al Estado, sabiendo de antemano que éste no tenía la capacidad de producción necesaria para cubrirlo. Así, quedaron establecidas las tres formas de pago de impuesto, aunque sólo se utilice la tercera, sin que el Estado cubra ni la mitad del tiempo a que tiene acceso en los canales comerciales.

De esta manera, el régimen de Díaz Ordaz es importante para comprender el estado actual de las relaciones de los concesionarios con el Estado por tres motivos: a) A la aplicación de la Ley, el Estado agrega su participación en las transmisiones programadas; b) Ante las disposiciones gubernamentales (cuyo fin pudo haber sido una reivindicación pública del régimen diazordacista), los industriales de radio y televisión ejercen una de las presiones más claras y eficaces, y de gran importancia para el funcionamiento de estos

198 Para la satisfacción de los concesionarios, ésta Ley les dio todo tipo de facilidades para continuar con la trayectoria comercial iniciada en 1930. En esta ocasión, los empresarios logran modificar, mediante presiones al Senado, el proyecto inicial que restringía la difusión de anuncios publicitarios. Según esta Ley, el Estado adquiere la oportunidad de utilizar 30 minutos diarios en cada uno de los canales y estaciones comerciales; tiempo que el Estado nunca utilizó.

industriales como grupo de presión; c) Durante este gobierno, el Estado da la concesión para un canal de televisión al grupo industrial de Monterrey, con lo que se suma un grupo económico diferente al que manejaba la industria de radio y televisión desde su inicio.

Salvo en el caso en el que se da una identificación de intereses entre esta industria y el Jefe del Ejecutivo (como Alemán), el Estado mexicano ha seguido una misma tónica: a mayor poder político y mayor influencia social de la industria de radio y televisión, el Estado intenta ejercer un mayor dominio. Pero se dice intenta, porque en cuanto los industriales de esta rama actúan como grupos de presión, el Estado adapta sus reformas a los propósitos de esa industria, convirtiéndose así en aliados de las mismas fuerzas a las que intentó limitar.

La importancia que fue alcanzado el grupo empresarial con todas estas medidas, aunadas a las emprendidas en materia económica, repercutió también en la esfera política. Síntoma de ello fue que el sector empresarial encontró más posibilidades de colocar gente en la política; postulados por el sector popular, miembros de la iniciativa privada surgieron como precandidatos a diputados en importantes localidades del Estado de México y en algunas gubernaturas como Nuevo León.

Por otra parte, el gobierno de Díaz Ordaz establece un tipo de arreglo particular con el sector obrero organizado. El apoyo que logró de este sector para detener las movilizaciones de descontento (como ocurrió en 1968) no podía ser gratuito, pues a cambio de él otorgó una serie de concesiones que acrecentaban la legitimidad de los líderes y tendían a convencer a las masas de la inconveniencia de secundar una movilización cuando por la vía institucional se podía llegar a arreglos convenientes. En este sentido Díaz Ordaz negocia la Nueva Ley Federal del Trabajo. En virtud de la nueva legislación el trabajador obtiene concesiones económicas y so-

ciales: un aumento salarial, el derecho de habitación y la garantía de vacaciones, así como el reconocimiento teórico de un mayor status.

Con la Nueva Ley Federal del Trabajo, la tradicional hegemonía de la CTM se fortalece al final del sexenio. Además, aunque los aumentos a los salarios se presentan como concesiones de índole tradicional, permiten a los agremiados conservarse en una situación de privilegio con respecto al resto del núcleo obrero. Independientemente de las concesiones, la relación que se dio entre el Presidente Díaz Ordaz y la CTM implicó la represión de los movimientos que pudieran atentar contra el poder de tal organización y clamaban por una autonomía sindical, como fue el caso de los obreros del ramo de los transportes.

Durante el régimen de Díaz Ordaz no se presentaron grandes conflictos obreros, debido a que la imagen de un presidente no obrerista que no apoya ni provoca movilizaciones agudizó la tradicional sumisión del sector obrero respecto del Estado. Así, la quietud de la clase obrera se condicionó por las concesiones económicas y por la amenaza de que se extendiera una política represiva como había ocurrido con los sectores disidentes. La atomización y las pocas posibilidades de conquistar demandas políticas de la clase trabajadora, hizo que la acción organizada de este sector se realizara sólo dentro de los marcos establecidos por el gobierno, constituyéndose en objeto, más que en sujeto, del proceso político.

Respecto al sector campesino, Díaz Ordaz ejerce la misma fórmula de concesiones y represión, pues recurrió al reparto indiscriminado de tierras para ganar legitimidad e impedir el estallido de conflictos, pero también ejerció la represión para detener el alcance de otros movimientos. El que con el reparto agrario se creen más de un millón de plazas de ejidatarios que reciben en su mayoría tierras no agrícola-

las, repartidas por segunda vez, hace que el problema del campo no tenga una solución real con esta política.

La vinculación entre protesta económica y rebeldía política parece ponerse de manifiesto en uno de los conflictos campesinos más graves del sexenio: el de los copreros de Guerrero. Y el que conflictos políticos como este se reproduzcan en diferentes estados de la República, conservándose en un marco aislado y local, se explica por la ausencia de una organización que canalice la protesta campesina. Pero a la vez que Díaz Ordaz reprime, reduce con ciertas reformas económicas el potencial conflictivo del sector campesino y con concesiones políticas mediatiza, a su vez, la fuerza de la Central Campesina Independiente. Como resultado de la labor de negociación del Presidente, muchos de sus miembros se incorporan individualmente al Partido oficial, perdiendo esta central poder de expresión y de negociación.

No obstante el mayor reparto agrario, o la extensión del Seguro Social, el gobierno de Díaz Ordaz no resuelva la crisis de producción que empieza a enfrentar el sector rural. Ello se debe a que el crédito del Estado destinado al campo se va reduciendo, en tanto que va aumentando en el sector industrial. Además, la política campesina de Díaz Ordaz favorece, como parece ser ya una tradición, a los grandes latifundistas en perjuicio de los ejidatarios y de los campesinos sin tierra.

Finalmente, se puede señalar que, si bien la política social diazordacista conservó las mismas alianzas fundamentales, se tornó más conservadora y más conflictiva que la de sus antecesores. Como resultado de ello, los empresarios nacionales y extranjeros fortalecieron su posición en el sistema, en tanto que facciones de las clases medias y populares se debilitaron al ser objeto de la represión. Este tipo de política mostró que la reforma y la represión no son fórmulas políticas antagónicas, sino respuestas complementarias,

sobre todo en momentos de mayores contradicciones sociales.

2. LA REPRESION POLITICA COMO RESPUESTA A LOS CONFLICTOS SOCIALES.

Durante el régimen de Díaz Ordaz la fórmula de la represión se convirtió en una nota recurrente que rompió con la tradicional forma de solucionar los conflictos heredada desde la Revolución y que ponía especial énfasis en la negociación política. El carácter inflexible de las respuestas llevó a un debilitamiento de la legitimidad del aparato gubernamental.

En este período, los grupos medios, que hasta ese momento se habían considerado un sólido sostén del sistema, no se movilizaron como reacción a la política oficial hacia los empresarios, sino por las pautas políticas y represivas que el gobierno utilizó para conservar el orden, así como por la relativa disminución de las posibilidades de participación política y ascenso social. Para esos momentos, a pesar de su poca capacidad para movilizar a otras clases en un frente común, las capas medias ya no podían ser vistas como la base angular de la estabilidad política, sino como una fuente de inestabilidad que podía poner a prueba la capacidad adaptativa del sistema político surgido de la Revolución.

No toda la clase media planteó conflictos durante este gobierno, sino fracciones de ella. Con la conformidad de los burócratas, contrastó la inconformidad que mostraron los estudiantes y núcleos específicos de profesionistas. Al parecer, el mayor status educativo de tales gremios los hacía más sensibles con respecto a los límites del sistema.

Los dos movimientos más significativos en este sentido y de cierto alcance nacional (además del de Chávez en 1966) fueron el de los médicos, que estalló en 1965, y el estudiantil, en 1968. Ambos movimientos, insatisfechos por el tipo de distribución del producto social que privaba en el país,

cuestionaron las reglas del juego político que impedían a estos sectores una organización autónoma y reducían su capacidad de negociación. La forma irracional y coercitiva como el Partido agrupaba a los gremios, con una mezcla de intereses y de grupos en cada rama, era el motivo esencial del conflicto de los médicos. Y los estudiantes, por su parte, manifestaron su descontento hacia las respuestas represivas del Estado.

El carácter volado de las razones en que se fundaban las decisiones políticas fue uno de los motivos profundos de la protesta de estos grupos, por lo que demandaban un diálogo político del Estado con cada uno de los sectores sociales. Es por ello que estos grupos medios luchaban por intervenir en el proceso político, presentando las demandas de la base en la cima política, cuando la norma era que el aparato político tomara las decisiones (aunque negociadas en ocasiones) sobre la base de la subordinación. Además, estos grupos presionaban mediante la movilización popular como forma de exigencia, siendo que el Estado comúnmente realiza concesiones cuando necesita pacificar socialmente, pero no cuando las demandas son claras y cuestionan su principio de autoridad.

"la rebelión del 68 fue la primera del México urbano e industrial que el modelo de desarrollo elegido en los años cuarenta quería construir y privilegiaba de hecho a costa de todo lo demás. Por eso, sus correas de transmisión fueron las élites juveniles de las ciudades, los estudiantes y los profesionistas recién egresados que eran en sí mismos la prueba masiva de que el México agrario, provinciano, priista y tradicional iba quedando atrás". 199

Frente al conflicto estudiantil, la respuesta pareció haber estado dirigida a eliminar los centros de oposición democrática (como el que podía representar la Universidad), mediante el rigor y la disciplina. Ante el carácter provocativo del movimiento, se quería demostrar que en la futura con-

ducción se necesitaría de una política de mano dura que ahogara las presiones sociales. Por otra parte, durante este movimiento el Partido Comunista vio a muchos de sus cuadros caer en prisión desde el primer momento, a pesar de que su responsabilidad como directores nunca fue realmente demostrada. La acusación de provocación comunista a las acciones estudiantiles de 1968, sirvió para ocultar la verdadera motivación de muchas de sus quejas y justificar la dureza de la represión ante ciertos sectores de la opinión pública.

Por su parte, la importancia cualitativa que los médicos tienen para el país (como representantes del grupo profesional que permite al Estado realizar su compromiso popular de otorgar servicios sociales) y el amplio volumen del sector juvenil, significaba una alerta al gobierno de seguir utilizando con estos sectores las mismas fórmulas de conducción política. La evidencia del impacto de estos movimientos se reveló en que se intentaron abrir nuevos canales de movilidad política hacia tales grupos.

En estos conflictos, la respuesta manifestó la poca disponibilidad del gobierno de ceder en sus posiciones y la negativa a negociar demandas de índole política. Con la aceptación de demandas económicas, contrastó la determinación de imponer la autoridad política pese a todas sus consecuencias. Hacer concesiones políticas o negociar bajo cierta presión, implicaba, para el gobierno, el riesgo de alentar otras movilizaciones populares que podrían desembocar en una combatividad de las organizaciones estructuradas en el Partido. De esta manera, la rigidez, la incapacidad del diálogo y el autoritarismo verbal y práctico se reiteraron como las pautas de conducta de Díaz Ordaz en esta respuesta, pues no intentó, ni logró, el manejo de las presiones sociales. Con la reacción autoritaria polarizó los descontentos, llegando necesariamente a una solución represiva.

El movimiento estudiantil-popular de 1968 atacó y erosio-

nó seriamente la imagen del Estado como conciliador y árbitro, tratando de revelar su papel predominantemente represivo. Por esta razón, constituyó un punto de ruptura en la evolución ideológica del Estado, ya que los símbolos de la Revolución Mexicana fueron usados para justificar la represión, acabando vaciados de contenido.

Los gobiernos posrevolucionarios habían implementado un eficiente aparato de control para conjurar la oposición de las clases populares, incluso estas clases en su mayoría reservaban expectativas de mejoramiento, ya fuera a través de los canales sociales de ascenso o a través de las reivindicaciones que el Estado les concedía paulatinamente. Pero independientemente de que el movimiento de 1968 pueda ser encuadrado en el marco de la protesta juvenil, de la protesta de las clases medias o de la protesta urbana, este movimiento tuvo un significado profundo en la crítica hacia los gobiernos revolucionarios, movilización ante la cual, el Partido del Estado no tuvo respuesta.

Se hicieron manifiestas a un tiempo las limitaciones del desarrollo económico, el carácter antipopular, no representativo del Estado promotor de ese desarrollo y, en última instancia, su autoritarismo y poder represivo. Las demandas del movimiento de 1968 no eran negociables en el sentido en que lo habían sido las de otros movimientos populares, pues no era una concesión la que solicitaban al poder público, sino la abolición de un régimen fundado en las concesiones y los privilegios.

"Salvo por las anticipaciones paranoicas de la autoridad, la de 68 no fue una crisis estructural que pusiera en entredicho la existencia de la nación; fue sobre todo, y sigue siéndolo, una crisis moral, política e ideológica, una crisis de convicciones y valores que sacudió los esquemas triunfales de la capa gobernante; el anuncio sangriento de que los tiempos habían cambiado, sin que cambiaran las recetas para enfrentarlos". 200

En la óptica gubernamental, el riesgo de una mayor desestructuración social originada por éstos conflictos se debía a la posibilidad de que se les unieran otras clases para atacar el orden establecido. Sin embargo, Díaz Ordaz se encargó de evitar que tales movimientos alcanzaran un amplio consenso, indiciendo que otros grupos se aliaran con los disidentes y los apoyaran; incluso movilizó fuerzas para que se opusieran a ellos. Esto se mostró cuando la CTM, por supuesto mediante concesiones económicas y sociales, se convirtió en un violento oponente del movimiento estudiantil. Al haber logrado institucionalizar el control y aislamiento de las diferentes organizaciones de clase, el sistema político hizo difícil la movilización de una fuerza política multiclasista que pusiera en duda la hegemonía del grupo en el poder.

Dado el control sobre las corrientes disidentes, el gobierno logró mantener, entre los miembros del sistema, un consenso sobre las metas que oficialmente se habían propuesto alcanzar los gobiernos posrevolucionarios: estabilidad política, desarrollo económico, nacionalismo y justicia social. El consenso sobre las metas generales de la Revolución fue tan amplio por su vaguedad, que aún la oposición las aceptó como legítimas. Las críticas se hacían en función de la incapacidad de los gobernantes para llevar a cabo este programa, por lo que fueron más bien los medios y no los fines formales del proceso político lo que se convirtió en objeto de debate cotidiano.

El régimen de Díaz Ordaz pareció haber alcanzado la opción fundamental de continuar con el ritmo de desarrollo económico. Sin embargo, a costa de conservar este desarrollo y las alianzas básicas que ello implica, el control político inicial se convirtió paulatimamente en la respuesta represiva hacia las manifestaciones de descontento. La fórmula de desarrollo adoptada, pareció llevar implícitas contradicciones esenciales inscritas en cierta medida en la lógica del

sistema. Superar la nueva etapa de la dependencia en algunos de los procesos claves de la estructura industrial, pareció al final del período el principal escollo para el sistema económico y cultural mexicano. Para la organización social, el reto era lograr una distribución más equilibrada y justa de los frutos del crecimiento económico. Y para el sistema político, la prueba inmediata consistiría en lograr los objetivos centrales con un mínimo de coerción y mayor participación.

Finalmente, se puede decir que lo que aportó el régimen de Díaz Ordaz al sistema político mexicano, fue la crisis del mismo; entendida la crisis en este sentido como el momento en el que cierto tipo de relaciones llega a un rompimiento, ya sea con resultados positivos o negativos. Díaz Ordaz asumió una posición conservadora en la que quiso mantener al país como López Mateos lo había dejado sin realizar reformas (léase Madrazo ²⁰¹ o Chávez), pero se enfrentó a una nueva realidad y a una sociedad con nuevos problemas que le exigió cambios de actitudes y de métodos. Ante ello, respondió con una actitud inflexible y con métodos inflexibles que derivaron consecuentemente en la represión.

201 Cuando se evidenció la indisposición para alterar límites reales que el partido tiene frente al gobierno, ni para alterar el papel de subordinación que el dirigente del partido debe tener frente a los miembros y el personal político de más jerarquía.

G. EL PROYECTO MODERNIZADOR ECHEVERRISTA Y SUS LIMITES.

1. UN PANORAMA CONDICONANTE.

Al iniciarse la década de los setentas, la fórmula de "crecimiento con estabilidad" adoptada en México no había logrado satisfacer las expectativas de los grupos sociales mayoritarios del país. La lógica de este modelo había implicado una estrategia doble: altas ganancias para el capital, a costa de un estricto control político de los sectores populares que, en el caso del sector obrero, se convirtió incluso en sometimiento. Pero a pesar de la alianza entre el gobierno y los líderes del movimiento obrero organizado, no se podían impedir importantes conflictos obreros. Además, la lucha tradicionalmente económica de este sector en estos momentos tendía a convertirse, por el carácter de sus demandas, en una lucha política ante la cual el gobierno no se encontraba experimentado.

Una de las contradicciones que se habían agudizado en el país en el decenio de 1960-1970 se manifestó en la llamada crisis urbana, cuyo síntoma era la explosión de descontento de los grupos medios y obreros en las ciudades. Las reacciones de protesta en estos centros urbanos se explica por la incompetencia del Estado para enfrentar el problema de la gran ciudad mediante una descentralización económica y administrativa, así como para ejercer una planeación que modificara la primacía de unas cuantas ciudades. Por otra parte, con la crisis urbana coexistía la crisis en el medio rural, originada, entre otras cosas, por la falta de apoyo, que se tradujo en la transferencia de capital del campo a la industria de la ciudad. A raíz de los problemas en el campo, la migración rural hacia el área metropolitana de la Ciudad de México superaba, para 1970, a la de cualquiera de los decenios precedentes. Si bien la pauperización del campesino no había desembocado en movimientos estructurales peligrosos, la violencia no

dejaba de ser un elemento cotidiano que adquiría realidad en la lucha por la tierra y agua y, en ocasiones, en venganzas populares contra dirigentes políticos. Estos problemas se vieron agudizados con las respuestas limitadas y tardías del gobierno de Díaz Ordaz.

En términos generales, la situación que imperaba al iniciarse el sexenio 1970-1976 se caracterizaba por: un desarrollo de alguna manera ficticio, en tanto estaba basado en el castigo del sector agropecuario y el proteccionismo industrial, teniendo como consecuencia una estructura industrial deformada. Un gobierno que, debido a la debilidad fiscal, ejercía un déficit presupuestal que sólo lograba su equilibrio en el ahorro externo. Y un desarrollo hacia adentro, con un sector externo débil en el cual el déficit en balanza comercial era crónico y que sólo podía medianamente equilibrarse a través de la exportación de productos primarios, entre ellos, alimentos, crudos petroleros y servicios a través del turismo.

Junto a esta situación, que constituía una amenaza para la continuidad del desarrollo, se encontraba una crisis de tipo político; el elemento central era la pérdida de legitimidad de la figura presidencial, especialmente entre los sectores estudiantiles e intelectuales y, secundariamente, en las clases medias en conjunto que comenzaron a ver cerradas sus expectativas de ascenso de status. Así, se manifestaba una incapacidad importante del sistema: la de su clase dirigente para asimilar y dar cauce a las nuevas realidades.

2. LA LUCHA POLITICA Y LA NUEVA TENDENCIA.

Al iniciarse la lucha política sexenal de 1970 (cuando la pasividad y el sometimiento popular contrastaban con la toma de conciencia y actividad de los grupos empresariales que ganaban poder de presión y margen de negociación), se obser-

varon dos claras tendencias al interior del grupo gobernante: la que se inclinaba por sólo una serie de ajustes en el sistema y la que propugnaba cambios económicos más a fondo. El grupo más conservador apoyaba a Ortiz Mena. En tanto que el representante del grupo tecnocrático-racionalizador, que proponía medidas más radicales, era el Secretario de la Presidencia, Emilio Martínez Manatou.

No obstante las claras diferencias, tras los procesos de negociación en la cumbre, el consenso entre los grupos de poder pareció lograrse en torno a personajes no identificados tan claramente con ninguna de estas tendencias.

Como un legado del movimiento estudiantil de 1968, el ser joven se planteó como un nuevo requisito para tener acceso a la política, en tanto que podía ser un elemento viable de conciliación con el sector juvenil. Este criterio, adscrito sobre la edad como elemento de legitimidad de un precandidato, favoreció a Luis Echeverría sobre los otros "tapados". El prestigio de este político, como hombre austero y trabajador, a la vez que rígido y perseverante además creaba la expectativa de que iba a intentar por todos los medios instrumentar nuevas pautas en la realidad del país. Al parecer, los sucesos de 1968 provocaron un cambio en la conciencia de los grupos de poder y la capacidad de ajuste del personal político a las necesidades del momento era un elemento que le permitía al sistema, una vez transcurridos los sucesos difíciles, lograr cierta dosis de conciliación.

La dialéctica de la sucesión presidencial parece explicar que con frecuencia se nomine a un candidato con rasgos no sólo distintos, sino antagónicos al presidente saliente. La necesidad de compensar las inclinaciones propias y los vacíos, con la responsabilidad y lealtad institucional explica tal regla. Sin embargo, en esta ocasión no se mostraron con tanta claridad rasgos contrarios entre Díaz Ordaz y su sucesor Echeverría. Dos elementos importantes los homogeneizaban a

primera vista: el conservadurismo y la rigidez.

Por otra parte, la posibilidad que tiene el titular de la Secretaría de Gobernación en México de influir en la selección de candidatos a gobernadores, diputados, senadores, presidentes municipales y hasta miembros del Poder Judicial, le permite conceder favores que más tarde pueden ser retribuidos con apoyos. La relevancia de esta función política se puso de manifiesto en la procedencia de la mayoría de los expresidentes del país. En este sentido, Echeverría contó con el apoyo inicial de la CNC, pero no de la CTM. Este hecho es significativo si se toma en cuenta que uno de los polos de resistencia a la práctica política del régimen echeverrista se constituyó precisamente por las dirigencias sindicales, contrastando con la solidaridad del sector campesino. Pero también para el candidato, un mayor apoyo exige un mayor compromiso. En cierta manera los apoyos reales que recibió Echeverría pesaron tanto o más que los criterios de necesidades para determinar su elección.

Ahora bien, ante la pérdida de poder del Estado frente al capital nacional y extranjero, y frente a la ineficacia que mostraba tal instancia en el desempeño de las funciones de árbitro de los intereses sociales y de distribuidor de los beneficios para las clases populares, pareció existir en 1970 un reconocimiento general en el grupo gobernante en torno a la necesidad de hacer cambios en la estrategia de desarrollo y en la estructura del poder. En este consenso influyó la conciencia del peligro de seguir ignorando las contradicciones generadas en el proceso de desarrollo que podrían detenerlo, lo que agudizaría las tensiones sociales, deteriorando la imagen del sistema político mexicano en el interior y en el extranjero. Sin embargo, el consenso en la clase política sobre la necesidad de un cambio, contrastó con la incredulidad que existía en la sociedad sobre la posibilidad de que éste fuera emprendido. Los años subsiguientes al movi-

miento estudiantil de 1968, parecían hacer viable la otra alternativa: la del uso creciente de la contención popular y la represión.

De esta manera, la plataforma ideológica que presentó Echeverría en su campaña política se sintetizó fundamentalmente en el proyecto de modernización. Esto implicaba un intento de romper con las estructuras tradicionales que generaban las contradicciones esenciales del sistema por su doble carácter de capitalismo, a la vez monopolista y dependiente. La opción modernizadora adoptada por el régimen de Echeverría se explica no sólo por las contradicciones del gobierno de Díaz Ordaz, sino por las que emanaban de la fórmula de crecimiento económico puesta en práctica a partir de la década de los sesentas, como la creciente subordinación del Estado mexicano con respecto al sistema imperialista, manifestada por la asociación cada vez más estrecha con el exterior en cuanto a financiamiento y producción.

Pronto se habló de implantar un nuevo modelo de desarrollo: del "desarrollo estabilizador", deformante y restringido, al "desarrollo compartido".

Al plan económico de modernización se agregó el objetivo de crecimiento con distribución del ingreso. Sin embargo una y otra medidas no fueron complementarias y la disparidad de ambas políticas se manifestó en la práctica.

La modernización del aparato productivo parecía tener, asimismo, efectos en la estructura política. Permitiría al Estado recuperar tres funciones básicas: director del proceso de desarrollo económico; negociador de la dependencia; y árbitro de los intereses sociales. Este plan se complementaba con medidas que se proponían realizar, dentro del propio Estado, una serie de cambios que hicieran posible que marchara a la par de la sociedad civil. Como aspecto sobresaliente, destacaba la intención de absober en el propio aparato estatal a los grupos medios emergentes, fracciones de los cuales habían

planteado problemas en la gestión política anterior. El llamado se dirigía a los jóvenes, pero sustancialmente se intentaba influir sobre aquellos con la preparación suficiente para ocupar cargos públicos. Esto es, se pretendía socializar a los jóvenes, sobre todo de escuelas de nivel superior, con el fin de que los valores que adquirieran fueran congruentes con los considerados legítimos en el marco de la comunidad social y del Estado.

Los cambios que se anunciaron en la esfera económica serían, sin embargo, prioritarios y básicos respecto de los políticos. Una larga tradición de no hacer cambios políticos sustanciales parece explicar tal preferencia, así como el intento de no alentar las resistencias de una burocracia tradicional que seguramente se vería afectada por transformaciones políticas radicales.

Pese a tal desfase, el proyecto de modernización implicaba en su conjunto un nuevo estilo político: el tradicional desconocimiento de las contradicciones del sistema, que distanciaba al poder político cada vez más de la estructura social, en tanto incapaz de percibir los problemas y por tanto de actuar en su resolución, cedía el paso a un poder dispuesto a reconocer los males, pero sin ignorar los logros reales. Este cambio de actitud tenía el objetivo esencial de destapar las tensiones sociales acumuladas, y crear conciencia sobre ellas para evitar que se polarizaran y resultaran incontrolables, sobre todo las de los grupos medios. Con ello se mostró una de las funciones básicas de un nuevo Presidente: incorporar el malestar y descontento de los grupos estratégicos del sistema para proporcionarles alternativas surgidas del Estado. Los cambios políticos aparecían como esenciales para conservar la colaboración social, pero ir demasiado lejos, ignorando las reglas del juego político tradicionales, podía ser demasiado peligroso.

Dado el contexto en el que Luis Echeverría llegó a la

Presidencia, los objetivos iniciales que planteó su gobierno se pueden sintetizar en la redistribución del ingreso; el equilibrio del sector externo; la reestructuración de los re cursos gubernamentales; la modernización de la estructura productiva; y la recuperación de la legitimidad gubernamental y presidencial. Pero estas metas implicaban ciertas modi ficaciones en las relaciones de producción, de comercializaci ón, con el exterior y con la sociedad civil. La tarea no iba a ser fácil, pues la debilidad del Estado para rehacer un proyecto social propio tenía raíces estructurales, funcio nales e ideológicas. Tratando de desmontarlas, el nuevo gobi erno perdió sus mejores energías, e intentando rediseñar la estrategia para sustituirlas se le fue otro tanto.

El cambio propuesto desde un inicio causó incertidumbre, ya que la redistribución del ingreso no era posible en una economía que no crecía más que la población y las reformas legales propuestas encontraban oposición en los diversos sec tores afectados.

"Desde entonces, el sentido del cambio para el desarrollo pos tulado por el nuevo presidente, quedó inmerso en la ambigüedad. No quedó claro si se trataba de una reforma, o de un cambio estructural de carácter revolucionario. Y el Presiden te nunca mostró la intención de terminar con la ambigüedad reinante. Su justificación seguía siendo que la situación eco nómica del país y la de diversas clases sociales era insostenible y que por tanto se necesitaba un cambio como garantía del futuro desarrollo". 202

El nuevo proyecto político generó resistencias en algunos sectores, ya que contenía alternativas concretas que de alguna manera afectaba los intereses de algunos grupos sociales. La burocracia tradicional, que había basado sus privilegios en el ejercicio de un poder personalista y arcaico, podía verse desplazada por una burocracia moderna que, con el de-

202 González Graf, Jime; La perspectiva política en México, 1975, IMEP, p. 16.

signio de una racionalidad creciente y supuesta democratización, adquiriría puestos claves en el proceso de toma de decisiones. Por su parte, los empresarios ineficientes, usufructuarios de una política de proteccionismo industrial, podían ser discriminados por la gran empresa, siendo además, afectados por crecientes reivindicaciones obreras. Estas facciones sentían rivalidad con el proyecto y luchaban por la sobrevivencia de su posición de privilegios, mientras que Echeverría buscaba la preservación del sistema, lo que implicaba conservar a los sectores fundamentales, pero no a los que pudiesen ser sustituidos, aunque no sin fricciones. La oposición que se estableció entre la tecnocracia y el sector privado resultaba lógica, ya que las banderas defendidas por los tecnócratas perjudicaban los intereses del sector capital. Su proposición de un control más estricto sobre las corporaciones y empresas transnacionales atemorizaban y ahuyentaban al capital extranjero; y la necesidad de una reforma fiscal más radical, planteada por los técnicos, causaba resquemores entre el sector empresarial nacional.

La presencia de estas resistencias se manifestó en el momento en que Echeverría asumió la Presidencia y seleccionó a su gabinete, pues de la configuración de éste dependería, en cierta medida, el posible éxito o fracaso de su proyecto.

Echeverría obtuvo el apoyo de fuerzas políticas de gran peso que le permitieron seleccionar, con mayor autonomía que otros presidentes, el grupo de sus colaboradores cercanos de acuerdo a las directrices ideológicas pronunciadas en el curso de su campaña.

Pese a los casos de políticos vinculados con regímenes anteriores, pareció ascender al poder, con Echeverría, una nueva generación de políticos. Lentamente, estos fueron sustituyendo a la antigua generación de políticos que habían tenido su etapa de ascenso durante el alemanismo. Ambas generaciones le daban importancia a la eficacia técnica y a la racio-

nalización como forma para tomar decisiones, pero los políticos que arribaron en 1970 parecían reconocer la necesidad de tomar en cuenta la situación explosiva de ciertos sectores populares y medios. El político, según Echeverría, era el encargado de ejecutar las decisiones y el técnico el responsable de aconsejar las políticas. 203

Los expertos que ganaban terreno (con predilección por los economistas) sustituyeron lentamente a los abogados, hábiles políticos por tradición. "Con López Mateos, el 22% del gabinete se integró con expertos; con Díaz Ordaz el 17% y con Echeverría el 42%". 204

A partir de la configuración del gabinete, se originó una nueva moral, según la cual el nuevo funcionario teóricamente debía oponer la eficacia administrativa al favoritismo político; el servicio social a la alianza de intereses; la honestidad a la corrupción. Pero en la realidad, sólo cambiaban las vías y los estilos de la política, cada vez más refinados y complejos.

Uno de los mecanismos políticos en la selección del personal dentro del aparato estatal, demostró ser el incorporar a hombres que representan grupos con creciente hegemonía y con mayor capacidad de presión. Por ello, la agresividad verbal de Echeverría hacia el sector privado no implidió que el régimen intentará conciliarlo. Esto explica el que grupos privados que clamaban por la desaparición de la tradicional separación en los canales de reclutamiento político y económico, en contraran mayor injerencia en el aparato estatal. Por otra parte, entre los cuadros políticos intermedios, que son la ba

203 El pacto con los técnicos se manifestó en la reivindicación de un estilo político aconsejado por ellos, consistente en hacer giras a lugares difícilmente comunicados, como en tiempos de Cárdenas. Con la presencia en la provincia, se pretendía contrarrestar el centralismo político del sistema.

204 Lerner, B. y Ralsky, S., Op. cit., p. 451.

se inmediata del apoyo del grupo gobernante, se originó una intraquilidad, pues sus posibilidades de ascenso se vieron menguadas en la medida en que los puestos públicos eran ocupados por miembros de la clase dominante. Debido a ello, estos funcionarios tendieron a actuar acentuando las divergencias entre el grupo que monopoliza el poder y el que concentra la riqueza, lo que condujo a que miembros de la burocracia tradicional lograran presionar para colocar políticos en posiciones claves. Pese al contenido modernista del proyecto, Echeverría no parecía estar dispuesto a romper en forma definitiva con tales enclaves tradicionales, ya que conservar apoyos de todo tipo es una necesidad para un Presidente que inicia su gestión. El hecho de que Echeverría haya incorporado a este sector planteaba la duda de hasta donde estaba dispuesto a llevar a cabo su proyecto y podía hacerlo. Si bien el Presidente, por el rango de su cargo, tiene un gran margen de decisión, también parece tener ciertos límites a su poder, tanto en la selección de su personal político, como en la forma en que logra la ejecución de sus órdenes.

La creciente burocratización del aparato político que se manifestó por las carreras políticas mucho más burocráticas de los ministros de Echeverría, evidenció la preeminencia del Ejecutivo sobre los otros poderes del Estado. "Con López Mateos, el 55% de sus ministros pasa por tales canales (burocráticos); con Díaz Ordaz, el 54.17%; y con Echeverría, el 76.19%".²⁰⁵

Llegó a ser una pauta el que la política se hiciera en los ministerios, en las secretarías, o en los organismos descentralizados de gran poder, pero no en los órganos legislativos que perdían creciente legitimidad por las características de los procesos electorales. Con anterioridad, la tecnocracia parecía componerse sólo de ideólogos o sólo de exper-

205 Ibid, p. 456.

tos, pero la tendencia echeverrista era integrar a los que de alguna manera podían combinar ambos elementos.

Si bien en el sexenio de Echeverría el técnico surgió para resolver ciertos problemas, trajo aparejados otros que minaron su función. Aunque ostentaban la eficacia como bandera, llegaron a perder competencia, debido a que se reintegraron a la esfera política perdiendo la perspectiva crítica, que podía ser esencial para hacer transformaciones. O, en otra variante, perdieron poder cuando hicieron a un lado las reglas del juego político tradicional, tratando de hacer valer en primer lugar principios ideológicos ante situaciones reales.

La eliminación posterior de políticos que representaban grupos opositores, explica muchas de las pautas del Presidente Echeverría; intentó sustituirlos por aquellos que aseguraran lealtad. Esta siguió siendo un criterio de primer orden y un elemento fundamental en la conducción política, ya que aseguraba la unidad e impedía las luchas estériles, por lo que evidenció la sobrevivencia de criterios tradicionales en el reclutamiento político. La lealtad se constituyó como un factor superior a la eficacia, aunque en la realidad Echeverría buscara políticos a la vez eficaces y leales.

3. EL AFÁN "DEMOCRATIZADOR".

Los primeros años del sexenio de Luis Echeverría estuvieron marcados por su "afán democratizador", es decir, por un aparente intento de establecer condiciones que permitieran la organización autónoma de las fuerzas sociales y su participación independiente. Los sectores que con sus luchas dispersas, pero intensas y sucesivas, fueron erigiendo ese espacio eran: un proletariado industrial ansioso de recuperar el control de sus sindicatos; campesinos sin tierra que presionaban drásticamente a los sectores agrícolas modernos; contin-

gentes urbanos recientes que reclamaban su derecho de espacios; asalariados de las capas medias que iniciaban el aprendizaje de la organización o que desafiaban desde dentro a la existente; y nuevos y viejos partidos políticos que exigían el reconocimiento de sus derechos. Si bien estos sectores no constituyeron una gran mayoría, su agitación fue suficiente para obligar a los adversarios a manifestarse con claridad y con ello, a desnudar el espectro de la lucha de clases en el país.

En este contexto, Echeverría intentó primeramente algunas transformaciones en el equilibrio institucional. La idea era despertar al Poder Legislativo para que se convirtiera en un verdadero organismo de debate. Con este fin se postuló que los ministros comparecieran ante las Cámaras dando a conocer los nuevos proyectos de sus secretarías de Estado. Se trataba de que los planes fueran discutidos por los legisladores y que sus críticas fueran incorporadas por los ministros. Pero esta reforma formal no logró ser suficiente para abolir las viejas reglas políticas. Los ministros, intentando demostrar la autoridad política de su investidura, no se mostraron dispuestos a discutir y menos a incorporar las críticas provenientes de quienes no eran sus iguales; y los diputados y senadores, aún de partidos de oposición, actuaron a su vez como inferiores, haciendo preguntas secundarias y de índole sumisa. Así, el desequilibrio entre el Legislativo y el Ejecutivo no se logró contrarrestar con este tipo de iniciativas, dando por resultado un paradójico fortalecimiento del Ejecutivo.

Por otra parte, Echeverría también intentó modificar al PRI, tratando de influir para que políticos nuevos, más comprometidos con el cambio, quedaran al frente del organismo. Echeverría anunció, en este sentido una doble meta: alentar la participación más activa del sector obrero, campesino y medio; y promover una más eficaz organización del partido.

Una y otra tarea podían ser complementarias para los objetivos de modernización: la buena organización, como sustrato de la modernización; y la participación política de amplios sectores, como base para oponer nuevas fuerzas a la burocracia tradicional que presentara resistencia a cualquier cambio.

Uno de los objetivos de Echeverría fue modificar la correlación de fuerzas en el Partido. Lo primero que intentó fue minar el poder de las dirigencias sindicales encabezadas por la CTM, para lo que apoyó a sindicatos rivales que pudieran ser una cierta competencia frente a tal organización, sin embargo, esto no disminuyó notablemente el poder cetemista. Por su parte, la CNOP, aunque obtuvo puestos políticos y concesiones económicas para sus afiliados, no logró atraer a los grandes conglomerados de la clase media que serían, tanto para el Presidente Echeverría, como para los jefes políticos del partido, la base social para responder a las dificultades que afrontaba el aparato político.

Históricamente, el Partido había tratado de ajustarse a las necesidades sociales transformándose internamente, pero en la primera mitad de los setentas parece que ese proceso se detiene, pues el PRI no puede transformarse por la esclerotización de intereses en su interior. Las nuevas propuestas ideológicas (de despertar político) que ostentó el partido chocaron con las minorías organizadas de éste, elementos de la vieja burocracia política. Estas se oponían a la reducción del poder económico nacional y extranjero y a aglutinar a más amplios sectores del partido. Se presentó entonces una paradoja: la estructura del partido era la que oponía resistencias a las reformas propuestas, las que para ser realizadas tendrían que rebasar al partido que las proponía. ²⁰⁶

206 Ante el relevo de Sánchez Vite en la dirección del PRI, por Jesús Reyes Heróles, un elemento liberal, reformista, modernizador, que se refirió en esos momentos a la construcción de una nueva sociedad so

Ahora bien, el Estado requería de una base de sustentación frente a los conflictos que causaban incertidumbre y frente a los cambios legales y de política, y esa base de sustentación era la alianza popular. Desde su campaña, Echeverría arengó a los sectores populares en el sentido de que sólo su participación política permitiría que superaran su situación económica. Se propició, o al menos se permitió, el sindicalismo independiente (aunque el objetivo final fuera minar al sector obrero organizado); las invasiones agrarias se hicieron cotidianas y además recibieron publicidad; y se identificó la inquietud de los estudiantes e intelectuales con el cambio. En concreto, fue postulado del Presidente de la República que la alianza popular era la base del Estado mexicano, que constituía su poder y que la misión del gobierno era atender, prioritariamente, sus demandas.

Al mismo tiempo, el gobierno daba muestras de acercamiento a los grupos más críticos del pasado inmediato, pues casi todos los perseguidos y presos del movimiento de 1968 fueron puestos en libertad, cesó la persecución y el mismo gobierno asumió la impugnación a la herencia del estilo político y del modelo económico anterior. "Apertura Democrática" fue el nuevo nombre del juego político.

La Apertura Democrática (en sus dos fases: la libertad de expresión y la tolerancia frente a los movimientos sindicales y agrarios independientes, que propiciaron la formación de futuros partidos políticos que se postularon de izquierda) tenía la función de recuperar la legitimidad perdida frente a los sectores populares y la intelectualidad. Poco después fue complementada con una reforma política que supuestamente haría más liberal (por no decir democrático) al sistema políti-

bre la base de un desarrollo no exclusivamente capitalista, el sector obrero del Partido, encabezado por Fidel Velázquez, se opuso terminantemente a los propósitos de la dirección de dar mayor flexibilidad a las estructuras y prácticas del PRI.

co mexicano y que estuvo dirigida a las elecciones de 1973. El objetivo con ella era canalizar la participación política a través de los partidos, fortaleciendo a los partidos políticos de oposición.

La reforma política se explicaba debido a que la falta de competencia real deslegitimaba al partido dominante y le daba un carácter autoritario contrario a los deseos del grupo gobernante. Cierta competencia daría, por el contrario, un cariz democrático al aparato político. Pero el verdadero enemigo del PRI resultó ser el abstencionismo y no la carencia de organismos de oposición. El abstencionismo lo deslegitimaba en tanto que señalaba que la población, particularmente las clases medias y altas de las grandes urbes, vivía al margen de la política y se erigía como una forma velada de protesta.

A mitad del sexenio, una de las fases de la Apertura Democrática fue modificada con cierto radicalismo. La alianza popular se convirtió en fundamento de un acercamiento con el sector obrero organizado y se dejaron de lado las posiciones anteriores con respecto al sindicalismo independiente y con respecto a la movilización agraria.

Aparte de sus extensiones propiamente políticas y democratizadoras, la Apertura fue un alegato por la legitimidad ideológica e institucional del Estado mexicano. En ese alegato, la Apertura no puso en cuestión la bondad del legado mexicano, sino el anacromismo de cierta mentalidad y la inoperancia de la mayoría de sus prácticas, con excepción de las fundamentales.

"La Apertura Democrática es la estrategia negada. Aquel concepto y la realidad que connota, que surgieron por la tolerancia gubernamental a la participación política independiente del inicio del sexenio, y que fue posteriormente asumido como bandera de justificación de la democratización del régimen, es ya una realidad del pasado. Hechas surgir las fuerzas de la disidencia, concentrados en unos cuantos lugares los críticos, Excelsior desarticulado, los estudiantes metidos al orden. No

importó el uso del poder militar para la eficacia de la estrategia. Si el sexenio comenzó con la efervescencia, en la tranquilidad tenía que terminar (...) sin importar el costo político". 207

4. HACIA LA CONCILIACION SOCIAL.

A lo largo del gobierno de Echeverría, se evidenció que el proyecto de modernización implicaba, además de las alianzas en la cúspide del poder, una política con un matiz popular. El objetivo era que el Estado recuperara el papel de representante de los sectores populares para ganar margen de acción frente a la iniciativa privada. Es en este sentido que se entiende la razón por la cual Echeverría implementó una serie de reformas tendientes a lograr el apoyo y la simpatía de los sectores obrero y campesino, orientadas a conciliar los intereses sociales.

Ahora bien, se defendió la causa popular pero sólo parcialmente, en tanto se lograba evitar la huelga general y convencer a los obreros de conformarse con concesiones por debajo de las demandadas. Con ello el sector empresarial no resultaba perjudicado, pues no se paralizaban sus industrias, ni tenía que hacer concesiones desorbitadas. Así, el papel del Presidente en los conflictos, como el de otros representantes estatales, era más bien de mediadores, pues se buscaba dejar conformes a las dos partes.

Con esta tónica, Echeverría intentó fomentar (durante los primeros años de su gobierno) la colaboración social creando organizaciones en las que los diversos sectores sociales negociaran sus posiciones y sus demandas. Tal fue el caso de las comisiones tripartitas, en donde se encontraron representados el capital, los trabajadores y el Estado. Pero si bien, como resultado de las discusiones, todas las partes parecían

207 González Graf, Jaime; La perspectiva política en México, 1976, IMEP, p. 18.

conciliadas, la verdadera tendencia era que se redujeran las reivindicaciones de los obreros en beneficio de los empresarios. El que en estas comisiones tripartistas cada uno de los sectores participantes estuviera representado por líderes técnicos que discutieran los argumentos en forma sistemática e impersonal, aunque finalmente las negociaciones fueran de tipo político y tras bambalinas, era un indicador de la emergencia de una tecnocracia cuyo rasgo distintivo era presentar las decisiones políticas como producto de un análisis científico. Por ello, en el fondo, dicha tecnocracia tenía que ser más política que los propios políticos.

La implementación de una política social basada en los proyectos y en los contrapesos, explica la relación un tanto contradictoria que se observó entre el Presidente Echeverría y el líder de la CTM, Fidel Velázquez. Si bien es cierto que el Presidente intentó minar la posición del líder cetemista con las reformas en el partido oficial y con el apoyo a la organización obrera independiente encabezada por Angel Olivos, más tarde se alió con él para enarbolar las demandas del sector obrero frente al sector del capital. Esto constituía una oportunidad del Presidente para presentarse como defensor de la causa popular. La combatividad y autonomía de los sindicatos independientes revelaría, con su propia praxis, el "charrismo" cetemista, pero el poder de la CTM pareció ser lo suficientemente importante como para resistir hasta las ofensivas presidenciales. Aparte del manejo estratégico de su poder por parte de las autoridades oficiales y del apoyo que encontró en algunos sectores de la burguesía nacional y extranjera, la legitimidad y fuerza de la CTM radicaba de alguna manera en la conquista, aunque limitada, de reivindicaciones concretas para sus afiliados.

"Mediatizadora y corrupta, pero aún sensible a las necesidades elementales de sus agremiados, sostenida en una basta red de intereses políticos nacionales e internacionales, esa alta bu-

rocracia charra (de la CIM) pudo resistir (...) 'con la Constitución o contra la Constitución' (...) la ofensiva del Poder Ejecutivo de la Nación". 208

No obstante, si la crisis económica facilitó el desarrollo de la industria monopólica, ésta en su avance perfiló las condiciones de posibilidad y de lucha del proletariado industrial de los setentas, tanto ante los patrones como ante los órganos de control cetemista. En la cúspide del sistema industrial se dieron el auge, la concentración y el monopolio, pero ahí también se dieron las luchas obreras de mayor aliento y significación de esos años; precisamente en los sectores altamente estratificados, privilegiados y técnicos del proletariado industrial, como los electricistas, ferrocarrileros, textiles o de la industria automotriz. Si las huelgas de estos gremios se dieron fue porque, en medio de la crisis, los controles cetemistas no se pudieron ejercer cabalmente en todas las zonas del proletariado industrial. Los sistemas rudimentarios, semicorporativos, del sindicalismo oficial se veían en varias ocasiones rebasados por la especialización y estratificación de los problemas obreros generados por la industria monopólica. Con la inflación, el precario equilibrio de ese control sindical vio tambalearse lo que hasta entonces era su única base material de sustentación: la garantía de los salarios y trabajos estables, así como la red de prestaciones compensatorias. Sin embargo, lo interesante de este período fue que los altos cuadros de ese sindicalismo anquilosado pudieron reaccionar y dar la batalla (ni siempre demagógica, ni siempre conciliadora) por los salarios de sus representados.

"Si la inflación puede verse como una 'ofensiva burguesa', los aumentos de salarios negociados en 1973-1974 por la CIM y el

Congreso del Trabajo, fueron de algún modo, por excesivo que suene, una 'contraofensiva del proletariado'". 209

Como contrapartida a la política hacia el sector obrero, las reformas que Echeverría destinó al sector campesino fueron menores, lo que acentuó la pauperización de un amplio sector del campesinado nacional. Además de un carácter urgentista en el arbitraje, en tanto que los problemas explosivos fueron los más prontamente solucionados, la política echeverrista hacia este sector tuvo un tinte impresionista, ya que se pusieron en práctica medidas que causaran de inmediato consenso en el núcleo campesino, como fue el reparto de amplios latifundios. Asimismo, con proyectos hacia el futuro, como la Ley de la Reforma Agraria y de Aguas (con base en lo cual se recuperó la política de expropiación agraria) y el impulso a la movilización campesina, se fomentó, más bien a nivel de intensiones que de incentivos prácticos, la modernización del sector rural y su organización cooperativa.

Respecto a las clases medias, que se pretendía que fueran uno de los apoyos básicos del gobierno, las reformas se redujeron a aumentar las inversiones del Estado en los renglones de educación y seguridad social, que parecían poder cumplir los deseos de movilidad de esta clase.

Si bien durante el gobierno de Echeverría se realizaron reformas para cada uno de los sectores sociales, éstas se destinaron en el fondo, a compensar las disfuncionalidades básicas del sistema. Es decir, más que mejorar el nivel de vida de estos sectores, se trató de aminorar tensiones y posibles conflictos. Esta política de concesiones económicas inmediatas sustituyó a una política más radical. El Presidente Echeverría pareció rehuir en la práctica los problemas de fondo, como la desigual distribución del ingreso. Una similitud entre Echeverría y Díaz Ordaz se observa (además de esta tendencia

de no resolver en forma definitiva los problemas, sino aplicar remedios que funcionan a corto plazo) en su disponibilidad hacia las concesiones económicas y su resistencia para otorgar concesiones políticas que pudieran ser un elemento que alterara el sistema de dominación.

El desfase entre problemas y realidades también se debió a que los intentos de transformación del aparato distributivo se enfrentaron, en la práctica, con presiones que disminuyeron la eficacia de las iniciativas. Una presión (como la huida de capitales por ejemplo) manifestada en un momento oportuno puede servir para que las iniciativas originales se desvirtúen y se mediaticen según la orientación de los intereses. Esto sucedió con la reforma fiscal, en donde después de la presión empresarial, la legislación fiscal resultó tibia respecto al proyecto original.

En su inicio el gobierno de Echeverría se caracterizó por las fricciones entre las clases económicamente dominantes y el grupo gobernante, pero con el paso del tiempo el conflicto se iría suavizando. Esto se debió, en parte a que Echeverría mostró cierta restricción en sus intentos de apertura, pues ejerció en forma creciente la represión contra los disidentes e impuso métodos tradicionales de redistribución del producto social. Esta restricción también se explica por el escaso apoyo que las políticas progresistas de Echeverría encontraron en los sectores de izquierda o entre los grupos que podrían haberse identificado con la línea de reformas.

El sector financiero fue seguramente el más privilegiado del proceso, protegido legalmente de toda posibilidad de quiebra bancaria y de la posibilidad de enfrentar presiones sindicales. Con dicho sector, unido al de los grandes comerciantes e industriales, se consolidó un poder privado paralelo al público, sobre todo a la hora de las decisiones económicas. La competencia y la confrontación entre ambos poderes se disminuía porque en principio compartían la misma ideología del

desarrollo y también porque en ese tiempo se afirmó la tendencia a la penetración de agentes privados en la estructura oficial, sobre todo en el campo de los instrumentos y los re cursos económicos del Estado que así más fácilmente fueron puestos al servicio del proceso de acumulación privada.

Una buena parte de las tensiones entre el sector público y el privado durante el sexenio tuvo por escenario los medios masivos de comunicación.

El gobierno de Echeverría, en el marco de "la apertura de mocrática", anunció en 1971 la elaboración de una Ley Federal de Radio y Televisión para modificar radicalmente el régimen de concesiones. Es entonces cuando los concesionarios privados que estaban organizados en dos empresas distintas: Telesistema Mexicano y Televisión Independiente de México, deciden fusionarse en una nueva sociedad llamada Televisa, S. A. Una vez en alianza el grupo Alemán-Azcarraga, junto con los empresarios de Monterrey, decidieron hacer frente al proyecto gubernamental comenzando por boicotear a Excélsior, periódico que en un principio había respaldado las reformas echeverristas, especialmente las relativas a radio y televisión. Debido a que los industriales de radio y televisión tenían a su vez fuertes intereses en la industria turística, automotriz, de servicios, deportiva y, por la participación del Grupo Alfa de Monterrey, en la industria minera, siderúrgica y química, la presión de los concesionarios por evitar cambios sustanciales en el régimen de los medios de comunicación fue una presión respaldada por una fracción relevante del capital monopólico que operaba en México.

Tras la presión empresarial, la anunciada Ley no se promulgó y en su lugar apareció, en 1973, un Reglamento a la Ley Federal de Radio y Televisión, que garantizó aún con mayor claridad los intereses mercantiles de quienes monopolizaban los medios de difusión.

Para mediados del gobierno de Echeverría, se mostraba la

intapacidad del régimen para conciliar las demandas del gran capital con las necesidades más apremiantes del grueso de la población, lo que empujó al sector empresarial a buscar nuevos canales de presión para la satisfacción de sus demandas. Uno de ellos fue el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), que creó una asociación para actuar específicamente en los medios de difusión: "Pensamiento Empresarial Mexicano" (PEMAC).

Por otra parte, en este período, si acaso tardíamente con respecto a sus competidores pero con recursos que se asomaban incontenibles para el futuro, el poder público utilizó la publicidad y la comunicación masiva. El Estado pareció orientarse a recuperar un público que había rebasado sus medios tradicionales para predicar sus bondades históricas (como la prensa, el discurso, la Hora Nacional o la censura cinematográfica). De ahí la urgencia de restaurar su credibilidad y de recomponer su audiencia.

Poco a poco, pero cada día con mayor intensidad, empezaron a filtrarse en los medios masivos consignas de paternidad responsable y elocuentes cifras de la eficacia parastatal. Además de innovaciones como la agencia Notimex, el sector público adquirió y financió ambiciosamente su primer canal de televisión competitivo, el Canal 13, que empezó a dotarse de una primera infraestructura tomándola, en parte, de donde la había: la televisión privada. Este organismo ensayó las dificultades de un tipo de televisión cultural y política no habitual en México, evidenciando que el terreno ganado por la televisión estatal sólo se consolidaría y ampliaría en la decisión estatal de habilitar nuevos canales, como el 11, y multiplicar experiencias radiofónicas como Radio Educación o Radio Universidad. Así, aunque paradójico y sintomático, para legitimarse ideológica e institucionalmente ante el público, el Estado tenía que empezar a vender sus instituciones y sus proyectos con las mismas armas que la televisión

privada. Esta experiencia mostró que para reconquistar su pa pel decisivo en la formación de la conciencia nacional, el gobierno debía modificar sus medios, vender sus productos ideológicos y sus programas educativos con los mismos instrumentos masivos que lo habían rebasado.

El balance de la conciliación social del régimen de Echeverría parece mostrar, por un lado, cierto tradicionalismo en la resolución de los conflictos intersindicales. Por el otro, se producen ciertas reformas que si bien no lograron satisfacer todas las demandas, sí tendieron a conservar la ilusión de un político neopopular. Este rasgo distingue al régimen de Echeverría del de su antecesor, quien no logró manejar adecuadamente las presiones populares, ni instrumentar una adecuada política capaz de conservar la expectativa popular.

La atención que Echeverría prestó a cada uno de los secto res sociales no correspondía al apoyo que recibió de cada uno de ellos. Los menos favorecidos (los campesinos) no fueron los que minaron en forma más decisiva al régimen, sino los más beneficiados por las reformas económicas, los sectores medios. Este es el resultado de una conciliación que se basa sólo en concesiones económicas. El cúmulo de expectativas insatisfechas de los sectores medios explicó la falta de apoyo que brindaron al régimen. No obstante, sin ganar un gran consenso, Echeverría logró calmar la crisis que se había presentado en 1968, ya que durante la primera etapa de su se xenio, ni importantes sectores le retiraron el apoyo al gobierno, ni hubo movimientos sociales significativos desde el punto de vista de las reivindicaciones.

5. LA POLARIZACION DE LA CRISIS.

Para la segunda mitad del sexenio de Echeverría, ante la agu dización de las contradicciones del modelo económico en cri-

sis, apareció un personaje que marcaría la vida socioeconómica del país: la inflación. La crisis progresiva trajo también la gradual disociación entre las concepciones del po del público y el capital; se dio un sacudimiento cada vez más generalizado en las filas del sindicalismo (orientado a la recuperación de la conciencia de clase), así como la caída de algunos tabúes políticos y económicos más arraigados en la vida nacional. Este período se caracterizó por la actividad gubernamental para responder a las presiones inflacionarias y a los conflictos políticos que se generaron como consecuencia. En ese momento, la racionalización de la necesidad del cambio tuvo una variación de matiz. El Presidente Echeverría manifestó que el cambio era necesario porque era una época de profundas transformaciones a nivel internacional, incluyendo algunas modificaciones en su política inicial e incluso en sus objetivos. Si bien se siguió manejando el objetivo de la redistribución del ingreso, en términos reales sólo sirvió como justificante para mantener los niveles de ingreso de los sectores populares.

Como en otros regímenes posrevolucionarios, la respuesta gubernamental para poner un alto a la inflación se realizó a través de la contracción del gasto público, que provocó una retracción económica general. Considerando que el Estado no sólo es surtidor de productos, sino un importante cliente para la industria privada, una paralización en él afectaba a aquella. Pero la iniciativa privada, con su propio malestar, presionó políticamente al gobierno que debía finalmente, liberalizar el gasto. Como consecuencia natural, la inflación alcanzó nueva magnitud y se vinculó al malestar político, pues la escasez y el alza de precios de mercancías ocasionaron el descontento de los sectores medios y populares. No obstante, a diferencia de otros países latinoamericanos, que incluso llegan a golpes fascistas por ello, en México sólo surgieron movimientos de protesta obrera, en los que debido

al control de los sectores populares, se plantearon fundamentalmente reivindicaciones económicas.

Por otra parte, una de las características del régimen echeverrista fue la de las pugnas que se presentaron a nivel dirigente, sea entre grupos políticos con distinta posición, o entre los grupos políticos y los económicos. Estas fricciones recordaron el período lopezmateísta, pero ahora parecía de mayor gravedad debido a la gran polarización de intereses existentes en el país. Para esos momentos, estaba claro un fenómeno que habría de precipitarse en adelante: la fractura entre los factores del capital y el trabajo que el sistema había intentado armonizar hasta entonces. Los voceros empresariales ofrecieron una resistencia beligerante al programa gubernamental contra la inflación, mostrando su incertidumbre y desconfianza hacia "una política estatizante", actitud que el Congreso del Trabajo calificó como de fraude y soberbia. El que Fidel Velázquez haya tenido que arriesgar la amenaza de una huelga general evidenció el radicalismo de la presión en las bases del sindicalismo y la drasticidad del enfrentamiento. Como reacción de los empresarios a las exigencias de la dirigencia obrera (la posición de Fidel Velázquez de un aumento salarial del 42% en 1974), un paro patronal en Monterrey acusó al gobierno local de no frenar los procedimientos ilegales de sindicatos que emplazaban a huelga. CANACINTRA, COPARMEX y CONCAMIN se unieron para afirmar que los grandes sindicatos padecían un afán de preponderancia sectorial y política. Finalmente, los empresarios negaron el aumento y advirtieron que, en caso de huelga, solicitarían que éstas se declararan inexistentes. Pero en su Informe Presidencial de 1974, Echeverría fijó la posición del Estado, declarando legítimas y legales las demandas obreras y el aumento se fijaría en un 35%. En la alianza con ese sindicalismo charro, a cuyos jefes trató de suprimir en sus inicios, Echeverría halló una coyuntura oportuna para enfrentar el desafío que,

desde la caída de Allende y el asesinato del Prominente empresario Garza Sada en 1973, recibía del sector empresarial.

1975 apuntó la polarización de la crisis. La CONCAMIN le reprochaba al entonces secretario de Hacienda, José López Portillo, no haberles informado del proyecto de adecuaciones fiscales y en mayo consolidaron un frente cúpula: el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), que entre sus principios postulaba a la empresa privada como célula básica de la economía. Según el CCE, la actividad económica correspondía fundamentalmente a los particulares; el control de precios era causa del estancamiento de la actividad económica; y era imprescindible que se preservara la propiedad privada de los medios de comunicación. La presión del CCE pareció encaminada desde un principio a influir en la sucesión presidencial.

En ese momento llegaban a su clímax cinco años difíciles para la economía del país, que fue visitada sucesivamente por la "atonía", el derrumbe de los productos agrícolas, la inflación galopante, la contracción brutal del crédito y la activa desconfianza del capital privado por el lenguaje y el estilo "populista" del Presidente Echeverría, propiciando la baja de la inversión. Ante las dificultades económicas y las presiones especulativas, durante 1975 las autoridades financieras no tuvieron otra respuesta que insistir en el endeudamiento progresivo del país. La posición de Echeverría parecía traducirse en que, lo que no hicieran los particulares, lo haría el Estado, y si el gobierno no contaba con los recursos económicos necesarios, los obtendría de la deuda externa.

Por otro lado, para entonces se hacía notar ya, cada vez con mayor peso, el sindicalismo independiente como alternativa frente al agrupado en el Congreso del Trabajo. El movimiento sindical universitario había contribuido a la renun-

cia del rector de la UNAM, Pablo González Casanova, en un momento todavía marcado por la confusión de estrategias y objetivos entre las corrientes democratizadoras del país. Por su parte, las universidades de Sinaloa, Puebla y más tarde Guerrero, lograron finalmente establecer direcciones izquierdistas, con predominio del Partido Comunista. Desde ahí y en unión con el movimiento sindicalista de la UNAM, fue constituyéndose una plataforma nacional que habría de vincularse cada vez con mayor fluidez a los movimientos populares, regionales y globales.

También el año de 1975 vio el surgimiento de la más notable posibilidad de una vanguardia obrera y política nacional independiente: la Tendencia Democrática del Sindicato de Electricistas. Políticamente, la Tendencia cumplió lo que hasta entonces había sido imposible: reunió a la vieja izquierda, atrajo a la nueva y fue el rumbo que las fuerzas sociales emergentes buscaron para diluir, aunque nebulosamente, su propio carácter fragmentario. Significaba una alternativa de alianza para las secciones renovadoras o inconformes de la pirámide sindical oficial, constituyendo un núcleo de lucha estratégica contra el charrismo sindical, las corrientes antinacionalistas de dentro y de fuera del gobierno, el aislamiento de las luchas populares y la atomización partidaria.

Debido a que la Tendencia Democrática surgió a finales del sexenio, más que la vanguardia independiente y orgánica de las luchas democratizadoras del país, era una perspectiva en construcción, una brújula que orientaba y empezaba a dar cohesión y alternativas prácticas a una agitación obrera y popular. Sin embargo, una intensa campaña cetemista en contra de la Tendencia y sus líderes, una larga secuela de provocaciones abiertas y la neutralidad expectante de las autoridades, culminaron con un emplazamiento a huelga de 20,000 trabajadores de la Tendencia y la ocupación de instalaciones

y centros de trabajo por personal del SUTERM, lo que arrojó un saldo de varios heridos. Al día siguiente, las dos secciones mayores de la tendencia aceptaron su reingreso al SUTERM y con ello la Tendencia dejaba de ser una opción pública, nacional, para regresar al seno original de su lucha: la política intramuros de uno de los sindicatos estratégicos del país. En esos momentos asomaron síntomas visibles de que la Nación había empezado a contar con una sociedad y no nada más con un vasto gobierno.

La desorientación y las presiones desestabilizadoras no pudieron contra el sistema, pero sí lograron manifestar su versión de la crisis: ésta se debía al intento de cambiar una estructura y un modelo de desarrollo de acumulación en la estabilidad y no en la aceptación del agotamiento e inoperancia del propio modelo. El saldo del sexenio anterior, sin embargo, había significado desde el punto de vista político un sacudimiento crítico del sistema, que ahora parecía irreversible. Provocó la beligerancia organizada de los intereses del capital, pero por ello mismo, también una toma de conciencia y la movilización creciente de obreros y campesinos que fueron constituyendo en adelante una presencia política imposible de eludir. Además, se había propiciado una apertura en la expresión de los sectores medios que contribuyó a delimitar los campos de interés de las clases sociales y sus proyectos políticos.

"después de 30 años de confusión en un ambivalente espectro de unidad pluriclasista administrada por el Estado, afloraba el germen de la sociedad civil". 210

Puede decirse que en esos momentos, en el relativo fracaso de su política interna, Echeverría encontró las motivaciones para una reorientación de la política internacional del

210 Carreño Carlón, J.; "Adiós al decenio cruel" II (El legado de los setentas); en Nexos, No. 27, marzo de 1980, p. 25.

país. Fue a partir de esa problemática cuando abandonó su inclinación por acercarse a las grandes potencias y comenzó a fortalecer su posición tercermundista, apoyando a los gobiernos (sobre todo latinoamericanos) que manifestaban una posición progresista y nacionalista frente a Estados Unidos. A esta época pertenecen los primeros lineamientos en este sentido, con el discurso de Echeverría en la Asamblea de la ONU sobre las relaciones económicas entre las naciones y los riesgos de la desigualdad entre países ricos y pobres, tesis desarrollada más tarde en la propuesta de la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados. Todo ello en medio de la tendencia a ubicar la política exterior del país en el movimiento de los países del Tercer Mundo. (Algunos resultados relevantes de estos planteamientos fueron la táctica ruptura unilateral del bloqueo comercial a Cuba impuesto por Estados Unidos; la solidaridad política y material con el gobierno de Unidad Popular Chileno; el establecimiento de relaciones con China; el acercamiento a los grupos opositores al franquismo y el voto contra el sionismo al lado de los países árabes).

Esta postura tendría cierto éxito en tanto permitió a Echeverría legitimarse frente a la izquierda mexicana como un líder capaz de poner diques a la ofensiva imperialista y de integrar un bloque latinoamericano de negociación nacionalista. Sin embargo, el triunfo del militarismo asociado al capital extranjero en otros países de la región, minaría la posición de Echeverría.

6. EL DIVORCIO ENTRE EL ESQUEMA FORMAL Y LA ESTRUCTURA REAL.

Los tres aspectos centrales en torno a los cuales giró inicialmente el gobierno de Echeverría fueron: impulsar la modernización del sistema productivo; del aparato político; y aumentar la colaboración de las clases sociales. Pero si

bien se llevaron a cabo diversas reformas en este sentido, la magnitud de los problemas que se intentó enfrentar con ellas hizo que los avances fueran insuficientes.

Los cambios que Echeverría introdujo a su política, correlativamente a los obstáculos que le resultaron insuperables, habla de los límites de la autonomía del Presidente para la conducción del país, cuando la perspectiva que se plantea es la del desarrollo. El Presidente encontró sus mayores limitaciones en las relaciones de dependencia de México frente al exterior; en el poder de inversión de las élites económicas; y en el poder burocrático de las organizaciones obreras. Fue en estos terrenos en los que modificó, con mayor claridad, el rumbo que se había planteado al inicio del sexenio, pues el desarrollo mexicano depende en buena medida del equilibrio que se logra entre estas fuerzas de presión. El gobierno de Echeverría mostró cómo su cambio se limitó a los reajustes del sistema para lograr la continuidad del desarrollo, pero no modificó ningún elemento de la estructura social, ni de propiedad. Las reformas echeverristas no tuvieron como objetivo la variación en la correlación de fuerzas políticas entre las diversas clases sociales. Más bien, su objetivo fue la variación en la correlación de fuerzas entre el Estado y las clases sociales, lo que implicaba la consideración de la estructura social como estática; el estancamiento de las clases sociales y su respectivo papel en la sociedad. Al parecer, la tónica echeverrista fue la de realizar una serie de cambios para mantener en su lugar lo fundamental, moverse aceleradamente para continuar con la tendencia trazada por el Estado mexicano.

Visto con la perspectiva del tiempo, fueron claras las presiones que motivaron el cambio de política. De los objetivos originales, los de la deuda externa, la balanza comercial, y la distribución del ingreso, se vieron rebasados por metas más circunstanciales pero urgentes: el control de la

inflación, el mantenimiento de los niveles de vida de los sectores populares organizados por el Partido y el acercamiento a las naciones del Tercer Mundo con una lógica distinta, esto es, resolver los problemas internos de estos países, atendiendo simultáneamente los desequilibrios en las injustas relaciones internacionales. La reforma del país a partir sólo de sus elementos internos, como meta, fue trascendida y la debilidad del poder gubernamental para lograrla quedó manifiesta. Todo parece indicar que los nuevos objetivos, circunstanciales e inmediatos, estuvieron más al alcance del poder gubernamental que los objetivos originales. Si bien se logró un clima de relativa calma, para el final del sexenio la bandera ya no era el cambio sino el desarrollo. Para el gobierno, el desarrollo había que impulsarlo incluso con el diseño de nuevas políticas proteccionistas que propiciarán la exportación, aunque significaran en alguna medida debilitar los ingresos fiscales. Se trataba ahora de un proteccionismo al gran capital con recursos y eficacia suficientes para aprovechar los incentivos.

La nueva política implicaba buscar nuevas alianzas, por lo que Echeverría intentó impulsar la exportación buscando nuevos socios en otros países. No obstante, los resultados de la exportación resultaron escasos, ya que las mercancías exportadas representaron un escaso volumen de la producción nacional, sobre todo en relación a los artículos importados; además, el tipo de mercancía que se exportó no cambió, tratándose sobre todo de materias primas. Por otra parte, frente a las propuestas mexicanas de exportación, los países altamente industrializados reaccionaron tibiamente y los empresarios nacionales tendieron, por su parte, a desaprovechar las facilidades para la exportación actuando bajo criterios tradicionales.

La crisis internacional, en sus múltiples dimensiones,²¹¹ haría patente la dependencia de México con respecto al exterior, además de que en medio de esta crisis, el gobierno de Echeverría seguía caminos tradicionales. Así las políticas gubernamentales mostraron su relativo fracaso, pues no era posible la redistribución del ingreso en medio de fenómenos internacionales adversos. El equilibrio del sector externo no sólo no se corrigió, sino que se incrementó considerablemente la deuda externa y el déficit de la balanza comercial. La modernización de la estructura productiva se detuvo correlativamente a la retracción de la inversión privada, quedando sólo la inversión gubernamental con sus efectos inflacionarios.

El desequilibrio entre la palabra y la acción provocó, por otra parte, una reducción en la credibilidad que el Jefe de Estado había logrado en el primer año de gobierno. El mundo externo, la burocracia y los grupos de presión interna, parecieron minar en forma conjunta el grado de autonomía que antes poseía la figura presidencial. Si el objetivo inicial era recuperar la imagen y la legitimidad presidencial, los resultados fueron relativos debido a los mayores obstáculos que se encontraron, sobre todo en los sectores urbanos, en los que se disminuyó notablemente la credibilidad del Presidente. Esto, en parte, por la tendencia a culpar de todos los males al ejercicio del poder y no distinguir los factores que superan la capacidad gubernamental. Se puede decir, además, que el Presidente no logró una comunicación intensa con los sectores estratégicos del desarrollo acerca de sus metas ni en lo nacional, ni en lo internacional. No existió,

211 Como la libre convertibilidad del dólar; las medidas impuestas por el Presidente Nixon; la guerra de Vietnam; la crisis petrolera; la reestructuración del sistema financiero internacional; y la inflación con recesión, fenómeno conocido como estanflación.

así, la credibilidad de que los esfuerzos para liquidar los efectos más negativos de la dependencia externa rindieran al gún resultado.

A esto se agregó que las fuerzas que podrían haber apoyado la política de transformación del Presidente se vieron li mitadas, como la izquierda, en la que cundía la debilidad y la fragmentación, y los sectores populares no controlados por el gobierno, en los que predominaba la apolitización. Más que prisionero de las presiones, Echeverría actuó con frecuencia conciliando a los sectores más poderosos y minando la fuerza de organizaciones que, pudiendo ser un apoyo a su política, se convirtieron en obstáculos.

La gestión de Echeverría, además de mostrar los crecientes límites que rodean la investidura presidencial, confirma ría que la legitimación del poder a través de una vía personal, con ciertos elementos carismáticos, resultaba inadecuado para esos momentos.

El balance del régimen echeverrista muestra que se alcanzaron algunos logros importantes en el terreno de la moderni zación de la estructura productiva (con la reestructuración de los sectores estratégicos), en la reestructuración de los recursos gubernamentales, y en el terreno de las relaciones internacionales. Que el mayor triunfo fue el de lograr la continuidad del sistema de los gobiernos revolucionarios (pues con diversas medidas se mostró que la disciplina dentro de la administración y del partido, siguió siendo un ele mento básico para la continuidad de los hombres en las estructuras de poder y para la continuidad del sistema político), y por lo tanto, la continuidad del desarrollo que fue finalmente su bandera. No obstante, la redistribución del in greso se logró de una manera parcial. Frente a la inflación, lo que se pudo alcanzar fue el mantenimiento de los niveles anteriores de vida. Además, este mantenimiento no alcanzó a todos los grupos sociales, pues debido a la desocupación, só

lo el 20% de los obreros, los sindicalizados, alcanzó los es fuerzos del beneficio gubernamental y sólo los pequeños propietarios en el campo y los ejidatarios de las zonas privilegiadas de la agricultura recibieron los beneficios de los aumentos en los precios de garantía. Pero las clases medias independientes fueron las que cargaron con el peso de que los grupos mencionados hubieran sido beneficiados con el mantenimiento de su nivel de status. Por otra parte, grandes grupos humanos, cercanos a los sectores obrero y agrícola siguieron quedando fuera del reparto del producto de la economía, mientras que las élites económicas, que se habían convertido en una poderosa pirámide de intereses e instrumentos, no sufrieron mayor afectación que la pérdida de algunas utilidades a través de mecanismos legales o por su propia retracción a la inversión.

Junto con ésta dinámica social, se dio un fenómeno particular, y es el que se refiere al peso que las burocracias tecnocráticas adquirieron dentro del Estado. Estas generaron su propia ideología, la de la omnipotencia estatal, así como generaron su propio factor real de poder mediante la participación estatal en la economía. Mediante estos fenómenos, la burocracia se fue conformando como una nueva clase social en conflicto con capital y trabajo. Como una clase cuya base social es el Estado y al cual pretende otorgar la autonomía necesaria frente a la sociedad, para mantener su capacidad de dominación en la estructura social.

Por otra parte, no se puede dejar fuera de este esquema a las nuevas fuerzas populares surgidas del proceso de industrialización. Los estudiantes críticos y la intelectualidad que no aceptaron su incorporación en el esquema tecnocrático, así como las organizaciones sindicales independientes. Si bien se consolidó una fuerza política capaz de contraponerse con el sector privado, no se generaron los satisfactores que cubrirían las demandas de los sectores populares. Para los

estudiantes y los intelectuales, en el terreno político. Para los obreros, campesinos y marginales, en el terreno económico.

Si a esta composición de fuerzas se agrega la presión externa, el cuadro se complica aún más. Los compromisos establecidos por el sistema mexicano en su conjunto (como aquellos realizados con el Fondo Monetario Internacional), dada el área de influencia en la que se encuentra ubicado México, consisten en el mantenimiento de un tipo de desarrollo que podía ser contradictorio con la naciente demanda popular. Y una fuerza más en conflicto la constituyó el impacto de la dependencia.

Así, a nivel global, los grandes problemas no fueron resueltos; especialmente la independencia económica del país, que continuó con las mismas limitaciones que en 1971 y 1972 fueron patentes. Desde el punto de vista político, siguieron existiendo grupos inconformes que plantearon sus demandas desde el sindicalismo independiente, las organizaciones y partidos no reconocidos, las invasiones de tierras e incluso la violencia. Al final del régimen de Luis Echeverría la crisis obedeció a un agotamiento de la política económica, que llevó a dimensiones insostenibles las contradicciones que contenía; y frente a este agotamiento pesó la incapacidad del gobierno para reformar los aparatos del Estado inmersos en una crisis de eficacia. Salvo el Ejército, que finalmente fue apoyado (como por ejemplo el Colegio Militar) y no sufrió reformas, los otros tres aparatos del Estado (administración pública, Partido y empresas paraestatales) experimentaron un proceso de reforma fallida. Simultáneamente, se presentaron, como nunca antes, fenómenos de solidarización en las clases sociales (particularmente la obrera y el capital), que permitieron percibir un incremento de su conciencia como clases cada vez más dispuestas a enfrentarse al Estado, consolidándose los grupos de presión con fuerza política cre-

ciente. El incremento de la politización se manifestó como el repudio, por parte de sectores de clases más dinámicos, a las instituciones informales básicas del Estado que, girando alrededor del presidencialismo, mostraban un manejo autoritario del poder estatal. Ello evidenció la ausencia de un proyecto que vertebrara las expectativas y seguridades de la nación en su conjunto.

Los resultados generales de todo este proceso fueron: el incremento de la dependencia con el exterior; la incapacidad del Estado para imponer una nueva política de desarrollo; la confrontación, con el Estado, de los sectores más modernos y dinámicos de las clases sociales fundamentales; la pérdida de la capacidad del Partido para movilizar a las masas como factor político de apoyo estatal; el debilitamiento del poder económico del Estado para ejercer su función mediadora entre las clases sociales y su función protectora de los sectores marginales; y como consecuencia de todo ello, una relativa pérdida de legitimidad política del presidencialismo como institución central del sistema político, mostrando la necesidad de una nueva relación de dominación entre el Estado y la sociedad civil.

La debilidad de la capacidad del Estado para mantener el estricto control político con estabilidad, coadyuvante a la reestabilización económica, se debió a la contradicción entre el esfuerzo del Estado por mantener la formalidad del sistema político, frente a las novedosas y poderosas fuerzas políticas emergentes. Pese a su poder acumulado, el Estado mostró incapacidad, tanto para patrocinar con eficacia el desarrollo de las fuerzas económicas privadas, como para canalizar institucionalmente las demandas populares que emergían de la base de la sociedad.

Para estos momentos, el México visible pasó a ser múltiple. Pasó "de las guerrillas arrinconadas a la ola de asaltos, secuestros y venganzas privadas en las ciudades; de una vida universitaria deprimida y atomizada, a un cuerpo múltiple, supersubsidia

do, con centros autónomos en la capital y la provincia y con un status sindical y académico menos vulnerable política e institucionalmente que en 1968; de una clase obrera independientemente se ejercía en bastiones aislados, hacia la posibilidad de una vanguardia orgánica en la Tendencia Democrática del Surtem; de una burguesía conciliante, engordada en el secreto de sus negociaciones con el poder público, a una clase social agresiva, organizada ideológica y políticamente en torno a la defensa de sus privilegios". 212

Al final del echeverrismo, frente a una sociedad más compleja, con clases sociales más compactas y con grupos de presión consolidados, comenzaba a perfilarse más claramente el carácter tecnocrático del Estado, con élites políticas refinadas y con formación profesional: economistas en las diputaciones, las senadurías y las embajadas principales y técnicos de alta calidad en las oficinas gubernamentales.

"Desvencijado el nacionalismo, procede el trueque de los valores comunitarios por los recursos de la eficacia. De hecho, lo que llamamos tecnocracia, no es sino la proposición estatal que llena el hueco de lo nacional, un uso del pragmatismo como visión del mundo que no es sistema de creencias, sino de exclusiones y que disfraza la agonía de las viejas ideologías conservadoras y liberales". 213

Para 1976 fue patente el divorcio entre la estructura formal del sistema político y su estructura real. Asimismo, fue patente la conciencia pública sobre esta diferencia, que orientó al público, por ejemplo, a estar atento a los acontecimientos del PRI, sin gran preocupación por el juego formal, fenómeno que se patentizó en el abstencionismo electoral. Al término del régimen echeverrista, la reforma llegó a sus límites; era el momento de la tranquilización, de la recuperación de la estabilidad, de dejar como herencia, un país en el camino del desarrollo. No eran los derechos sociales los que

212 Aguilar Camín, H.; Op Cit, p. 165.

213 Monsiváis, Carlos; "Los de atrás se quedarán, II", Cultura y Sociedad en los 70; en Nexos, No. 28, abril de 1980.

había que alcanzar, pues éstos ya estaban alcanzados, aunque no generalizados a toda la población. Lo que había que alcanzar era la estabilidad económica perdida; o el desarrollo nacional que había servido de justificación de la estabilidad, para después iniciar un proceso de reforma política.

Ahora bien, si la prioridad gubernamental era la económica, si se partía del convencimiento de que el fortalecimiento del poder relativo del Estado en la disposición de los recursos económicos definía la esencia del Estado mexicano, qué mejor que un Secretario de Hacienda para atender tan amplia prioridad desde la Presidencia de la República. Y si se partía de la convicción de que el problema consistía en un más eficaz control de las fuerzas productivas por parte del Estado, qué mejor sistema a seguir que el capitalismo mixto para alcanzar el desarrollo.

Se puede decir que los rasgos más sobresalientes del gobierno de Luis Echeverría que impactaron de diversas formas el sistema político mexicano fueron: el límite del modelo de desarrollo con estabilidad, el agotamiento de la legitimidad gubernamental y la emergencia de la sociedad civil, junto con la organización de las clases sociales.

La pérdida de legitimidad fue resultado de la coincidencia de un conjunto de fenómenos.

Frente al sector externo, básicamente Estados Unidos y las instituciones internacionales, el régimen había perdido toda credibilidad.²¹⁴ La carta de intención firmada con el Fondo Monetario Internacional, evidenció la posibilidad del régimen de lograr recursos externos que permitieran el equilibrio de la balanza de pagos y, por lo tanto, el manteni-

214 Las campañas de desprestigio, las posiciones de enfrentamiento de grupos por parte de presión norteamericanos y la suspensión de apoyos crediticios por parte de Estados Unidos, el Banco Mundial y la Banca Privada, dieron marco a que externamente fuera condicionada la política económica mexicana.

miento de la paridad monetaria con el dólar. Ante la negativa de los posibles apoyos externo, Echeverría ya no pudo diferir la decisión de devaluar, lo que constituyó un durísimo golpe tanto a nivel económico, como psicológico.

Internamente, el enfrentamiento del régimen se dio con aquella clase social que al perder confianza (que es la balanza de la legitimación), se orientó al retiro de fondos de los bancos, a la dolarización de sus ahorros y a la fuga de capitales. Tal enfrentamiento de debió al intento del gobierno de Echeverría de fortalecer la participación del Estado en la economía.

Por otra parte, para esos momentos se había hecho patente una mayor pluralidad ideológica y, detrás de ella, política, de la sociedad civil. Se mostraba que la mayor cohesión de diversas fracciones de clases y la pluralidad ideológica y política estaban generando fuerzas políticas con capacidad y voluntad para confrontar al Estado. Por ejemplo, los nuevos partidos de izquierda, el Consejo Coordinador Empresarial, el Grupo Monterrey y algunos sindicatos independientes como los universitarios, no sólo actuaron políticamente, sino que manifestaron postulados ideológicos claramente distintos a los tradicionales sobre la Revolución Mexicana.

Por su parte, el Partido del Estado había mostrado su in capacidad para reestructurarse y reforzar la coordinación de los sectores que lo componen. Tanto en lo ideológico, como en lo político, su dependencia del Ejecutivo se incrementó, y dada la política no ciertamente populista que se avisoraba, su capacidad para acceder a las masas se vio debilitada. El CEN del PRI se había visto frecuentemente rebasado por la CTM y el Congreso del Trabajo, que iban logrando una expresión ideológica más clara y una estructuración de demandas sociales más precisa. Y como había sucedido desde 1972, el sector obrero había sido el mayor impedimento para una reforma interna del partido, a la vez que imponía sus puntos de

vista sobre la reforma política y en lo referente al discurso político.

H. LA ILUSION DE LA GRANDEZA
EVOLUCION POLITICA Y CONDICIONAMIENTOS ECONOMICOS
CON JOSE LOPEZ PORTILLO

1. EL MOMENTO DEL CAMBIO.

La inestabilidad que se observó al final del sexenio de Luis Echeverría se debió a que los fundamentos políticos del gobierno se encontraban debilitados. La relativa pérdida de legitimidad política del régimen frente al exterior y frente a las diversas clases sociales y sus representantes configuraban al marco general del deterioro.

Al iniciar el sexenio de López Portillo, la mayoría de los grupos y organizaciones patronales, contrarios a la intervención del Estado en la economía y partidarios del liberalismo monopólico, trataron de imponer una interpretación del país. Esto contribuyó a que la pérdida de confianza se generalizara también entre los sectores urbanos, retroalimentada por el clima de incertidumbre, a causa de algunos procesos de desinformación de los medios de comunicación.

El gobierno de José López Portillo se encontró históricamente condicionado por la necesidad de la sociedad mexicana de reorientar su desarrollo a través de la modernización de su aparato productivo. Pero la crisis internacional de la década de los setentas retroalimentó las limitaciones de la política seguida hasta 1940 y provocó una crisis de eficacia, tanto en los aparatos del Estado, como de la base económica de la nación. Sólo la modernización del aparato productivo y junto con ello de las relaciones de poder, permitiría retomar, eventualmente, el camino del desarrollo. Por otra parte, fue notorio que, o el proceso de desarrollo de la etapa posbélica no fue suficiente, o no duró el tiempo necesario para incorporar a ese proceso a la mayoría de la población, lo

que redundó en un incremento de la marginación social. Por ser los marginales los sectores de mayor reproducción y debido a que la crisis económica había detenido el proceso de movilidad social durante más de una década, el problema se acrecentaba y amenazaba en convertirse en un factor de crisis política. Finalmente, el ciclo sexenal del presidencialismo mexicano también operó como un condicionamiento. La forma como se había dado la transferencia del poder a partir de 1934, en un esfuerzo permanente de conciliación con los intereses de las diversas clases sociales, había establecido costumbres y tradiciones que pesaban sobre el ejercicio gubernamental, pues la sucesión presidencial es un fenómeno que tiene la capacidad de modificar la conducta normal de los principales actores en la vida social y política de la nación.

Al final del echeverrismo, se había definido a éste como el límite de la política del modelo de desarrollo con estabilidad, como el gobierno que llevó a sus últimas consecuencias las contradicciones de ese modelo. Pero con el agotamiento del modelo anterior, también hubo un agotamiento de la legitimidad gubernamental.

"Los conflictos de los dos últimos años del echeverrismo fueron claro indicador de que había la creciente renuencia a seguir las políticas gubernamentales y esto repercutió en una debilidad política del gobierno, acompañada de su profunda debilidad financiera. Nadie como José López Portillo llegó condicionado a la presidencia de la República. Internacionalmente restringido por el FMI. Nacionalmente, en medio de la crisis de confianza. Desde el punto de vista político, con el partido oficial parcialmente desarticulado y cada vez menos efectivo para canalizar las presiones políticas y con una disidencia acrecentada." 215

Ante esta situación, la posibilidad de que López Portillo llevara a cabo su proyecto de nación radicaba en que el go-

215 González Graf, Jaime, 1976-1982, Un régimen de transición, IMEP, p. 30.

bierno consolidara el poder político, que se reafirmara el poder presidencial, esto es, el presidencialismo institucional del sistema mexicano.

2. HACIA LA RECUPERACION DE LA CONFIANZA.

Si bien en 1976 fue posible un cambio pacífico e institucional del poder del Estado de un gobierno a otro, el nuevo equipo se encontró con una debilitada capacidad de conducción nacional. Por ello, recuperar esa capacidad se convirtió en un reto para el nuevo Presidente y su gabinete.

En esos momentos existían síntomas de que la crisis política, como crisis de eficacia, había provocado nuevas relaciones de poder, entre las diversas clases sociales, entre éstas y el gobierno y entre el Estado mexicano y otras naciones. La situación política había entrado en crisis en la medida en que modificó el poder del Estado para la conducción de la sociedad mexicana, en tanto había un detrimento de la capacidad del gobierno para satisfacer las demandas sociales con la relativa facilidad que tenía en el pasado. Asimismo, había síntomas de una incapacidad relativa del aparato gubernamental para resolver los problemas sociales que el Estado confrontaba y que habían experimentado una profundización después de la devaluación. Esta mostró que una etapa del desarrollo mexicano se había cerrado y las confrontaciones políticas indicaban que también la sociedad había superado una etapa, evidenciando la necesidad de que la relación entre el Estado y las clases sociales experimentara una transformación.

Para enfrentar la compleja problemática que existía en 1976, el gobierno de López Portillo diseñó una serie de reformas, planes y programas con la finalidad de recuperar el

poder del Estado para reiniciar el proceso de desarrollo, con base en la recuperación de la confianza y la conciliación social. Así, el mantenimiento de la estabilidad política, fincada en un clima de tranquilidad pública, resultado de una conciliación permanente tanto del Estado con los diversos actores políticos, como entre las diversas clases sociales y los grupos de presión que las representan, constituyó una de las preocupaciones centrales del gobierno lópezportillista.

Desde su campaña electoral, López Portillo comenzó a dar pasos en el sentido de una reconciliación. Enfrentó la incertidumbre haciendo hincapié en el carácter de Derecho del Estado mexicano, de manera que se recuperara la confianza en el proceso institucional. La atención de la opinión pública sobre el poder vigente y el poder futuro, permitió amortiguar el proceso de deslegitimación del régimen y frenar los impulsos a la desestabilización política, pues el cambio de gobierno funcionó, una vez más, como una expectativa. La pérdida de legitimidad en la cabeza del gobierno saliente era un indicio de que detrás de la cohesión de fracciones de clases sociales modernas se manifestaba una creciente pérdida de la capacidad de dominación ideológica por parte de las instancias revolucionarias. No obstante, la pérdida de legitimidad política no se había extendido al Estado como institución, lo que aún permitía la eficacia de algunas instituciones políticas informales de dicho Estado.

Ya como presidente electo, López Portillo se preocupó por la reconciliación con los grupos de poder más confrontados con el gobierno, así como con el sector externo. Las negociaciones con los propietarios del capital que diseñaron los llamados convenios de concertación y la visita a los Estados Unidos antes de la toma de poder, tenían el objeto de disminuir las tensiones. Asimismo, las promesas de reformas estratégicas; la imagen de mesura y racionalidad; la solicitud de

tiempo y tregua; y un llamado específico a cada grupo social en el discurso de toma de posesión, estuvieron orientados a cambiar el sentimiento generalizado para iniciar la recuperación de la confianza.

Por otra parte, el Presidente propuso una alianza entre los sectores productivos para elevar el nivel de productividad y enfrentar las dificultades económicas que se expresaban particularmente en el bajo crecimiento económico, el desempleo y la inflación. También ofreció un proyecto de nación cuya característica dominante era la propuesta de modernizarla planificadamente. El proyecto sería financiado a partir de los recursos que se obtuvieran por las ventas de hidrocarburos al exterior. La estrategia de la alianza para la producción cumpliría, en esta óptica, el papel de restaurar la capacidad de conciliación del gobierno, que se proponía restaurar el ambiente de confianza en las instituciones nacionales.

La frase de campaña "la solución somos todos" cobraba un sentido, en tanto el Estado era la guía, la Alianza el camino, y la participación, la equidad y la justicia las metas. Si era posible incorporar a todos en el proyecto, la nación estaría integrada y el objetivo de grandeza podría alcanzarse.

Al tomar López Portillo posesión de su cargo, organización, programación, reforma administrativa y necesidades indiscutibles, se convirtieron en recursos tácticos para aplazar las demandas de las masas. Fue la tregua. La perspectiva ahora era la de la producción, pues sólo al producir se respondería a las demandas evitando el desequilibrio social y político. La Alianza era la incorporación de todos a la producción. Y este planteamiento obligaba a cambiar banderas, disminuyendo el paternalismo. Se trataba de un esfuerzo compartido, pues cada quien tenía que poner su parte. Ya no era el Estado de las reivindicaciones populares, era el Esta

do de la planificación centralizada para la regulación económica, social y política de la nación. Sí, la política social y la de la infraestructura, aquellos lineamientos que fueron eje de los gobiernos de la Revolución después de la lucha armada, pasaron a un lugar secundario. La inversión productiva, la regulación del desarrollo fueron metas que se encontraron inmersas en la estructura ideológica del nuevo gobierno con miras a la conciliación nacional.

Ahora bien, si en México el régimen de gobierno es presidencialista; si la lucha política ha sido monopolizada dentro de los aparatos estatales, formando focos de poder en el interior de la administración pública; si la pérdida de legitimidad política del sexenio de Echeverría afectó al gobierno, más no al Estado como institución, la recuperación de la confianza, la consolidación nuevamente del poder, tenía que estar directamente vinculada a lo que sucediera dentro de la clase política. Por ello, la composición original del gabinete fue importante para restañar las bases generales de legitimidad del régimen frente a las clases sociales contendientes con el Estado.

El proceso de formación de la clase política en México ha afectado profundamente la eficacia del aparato gubernamental. A lo largo de los años, se evidenció una transferencia en la extracción de la clase política; del Ejército revolucionario, al partido del Estado y a la administración pública. Pero Ejército y Partido perdieron finalmente su importancia como proveedores de la dirigencia política del país y la carrera política se ubicó dentro de la administración pública, siendo José López Portillo un ejemplo notable de ello. Esa transferencia la impulsaron dos fenómenos sustanciales: el surgimiento de la mentalidad tecnocrática en los administradores públicos, no precisamente en concordancia con los principios ideológicos tradicionales de la Revolución Mexicana, que provocan una renuencia a la relación populista con las clases

sociales; y el surgimiento de centros de poder en contradicción permanente dentro del aparato gubernamental, que frecuentemente orientan las decisiones administrativas más en función de la lucha política por el ascenso en las posiciones de poder, que en función de las disposiciones o planes de los más altos niveles de gobierno.

La complejidad de las relaciones y de la administración del desarrollo, exigía, además, la mayor y creciente participación de individuos experimentados y especializados en distintas ramas de la expansión económica. Así, fue un hecho el desplazamiento de un grupo de individuos con la experiencia político-administrativa, por otro cuyo mérito era el de la experiencia administrativa antes que política, esto es, la tecnocracia.

"La tecnocracia se distingue de la tendencia política, no en la exclusión de habilidades, sino que en ésta se presenta como un fenómeno histórico de sustitución generacional de la élite en el poder. Se trata de una nueva generación que comprende el problema del desarrollo nacional como un problema cuyas soluciones van precedidas por premisas de carácter técnico-administrativo (...) la racionalidad de las soluciones tecnocráticas no se encuentra en la planificación por sí misma, sino en los sectores sociales a quienes está dirigida y a los que beneficia. La tecnocracia entiende, de hecho, la racionalización como un mero reordenamiento..." 216

El predominio de la tendencia tecnocrática, no obstante sus deficiencias y errores, fue evidente desde el principio. Ante la desarticulación que mostraba el PRI, durante la campaña presidencial el papel esencial no lo desempeñaron los sectores, sino el Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (IEPES), donde se concentró la clase política de corte tecnocrático que manejó los postulados del candidato, mientras que los sectores fueron relegados exclusivamente al papel de movilizadores. Los altos dirigentes del

216 "La clase política se transforma, la tecnocracia dominante", en Análisis Político, Vol. 10, No. 9, 30 de septiembre de 1981, p. 138, IMEP.

PRI parecían más ocupados en resolver problemas de coyuntura política (como las elecciones en Nayarit), que en coordinar una acción conjunta de los sectores del partido.

Por otra parte, tradicionalmente los gobiernos posrevolucionarios justificaban su legitimidad por la continuidad de los programas de la Revolución. Ideológicamente se hacía hincapié en el papel del Estado como motor del cambio social; era una legitimación política revolucionaria. Pero el régimen de López Portillo, ante la incapacidad de seguir por esa línea (por razones de ideología personal del presidente; condicionamientos estructurales y lucha política), hizo hincapié en su legitimación formal, constitucional, electoral. No se eliminó de los discursos políticos la continuidad revolucionaria del régimen, pues cada gobierno debe encargarse de la línea marcada por la Revolución y su continuidad para mantener su legitimidad, pero la insistencia sobre el carácter revolucionario del Estado fue substituida por la insistencia sobre su carácter de Estado de Derecho. Es decir, no legitimaba al régimen su papel de motor de cambio social, sino el haber llegado al poder por el camino de la democracia representativa. Este cambio, en parte forzado por las circunstancias políticas, constituyó un factor determinante para la conciliación nacional.

3. LOS PROPOSITOS Y LA REALIDAD.

El proyecto de nación que el régimen de José López Portillo concebía para el país al asumir el poder estaba compuesto, a grandes rasgos por dos elementos. Primero, el de los objetivos derivados de la tendencia histórica de la Revolución, que cualquier régimen debe incluir si desea inscribirse para su legitimación dentro del proceso revolucionario de 1910, y

que son: el de justicia social y el de desarrollo. Y segundo, aquellos objetivos que, a partir de esa base, se enmarcaban dentro del estilo propio de gobernar, como característica de la administración de López Portillo, y que son los de grandeza y planificación.

Ya en su discurso de toma de posesión, López Portillo había afirmado que México contaba con los suficientes recursos, naturales, humanos, políticos y culturales para alcanzar la grandeza. Y como parte de la orientación del régimen, la planificación constituía un elemento útil y hasta indispensable; para el Presidente ésta se erigía como una categoría imprescindible. Así, la racionalidad y el ordenamiento, como elementos constitutivos de cualquier programa, permitirían alcanzar las metas deseadas; serían los elementos con los que México alcanzaría la grandeza.

Para el logro de sus objetivos, el Presidente López Portillo dividió a su sexenio en tres etapas, constituyendo la dimensión temporal de su proyecto: dos años para sacar al país de la postración en la que se encontraba (etapa de recuperación); dos años para afianzar lo alcanzado (etapa de consolidación); y finalmente dos años de expansión (crecimiento acelerado). Asimismo, para llevar a cabo estas etapas de administración se planteó una serie de objetivos tácticos que en el caso de la recuperación fueron condicionados en gran medida por la crisis en la que recibió al país López Portillo. En el caso de la consolidación, los objetivos de equilibrio social y los sectoriales constituían la base y sustento de los de la etapa de crecimiento acelerado.

En cuanto a las estrategias definidas, destacaron aquellas proposiciones que englobaban actitudes por tomar y objetivos por alcanzar, como las alianzas (para la Producción y la Comunicación) y las reformas (Política, Administrativa y Fiscal). Finalmente, de acuerdo con las estrategias, la dimensión temporal y el proyecto de nación se encontraban

aquellos objetivos que eran considerados por el Presidente como urgentes, como las prioridades: alimentos, energéticos, empleo, educación, productos básicos y cuellos de botella.

En el terreno político-electoral (y como una forma de reactivar la legitimación política del régimen), el Estado y los aparatos y organismos más ligados al mismo experimentaron una reforma al sistema de partidos políticos. Esta reforma surgió como proyecto del Ejecutivo, de su ala más progresista, y su característica principal consistió en cambiar los requerimientos legales para el registro de partidos nacionales, de modo que pudieran entrar en la lucha electoral fuerzas que estaba marginadas hasta entonces.

A finales de 1977 se publicó la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, con base en la cual, en 1978, pudieron obtener un registro condicionado (a reserva de probar en las elecciones de 1979 que alcanzaban la votación necesaria) el Partido Comunista Mexicano (que desde 1949 había perdido su registro); el Socialista de los Trabajadores (integrado por disidentes del PMT y que había cobrado fuerza a partir del movimiento de 1968); y una formación política de origen sinarquista, el Demócrata Mexicano. La nueva Ley puso en movimiento a las principales fuerzas organizadas de la izquierda, aunque éstas siguieron gravemente limitadas en su política sindical. Permitió también el acceso a la lucha electoral a una derecha que en el pasado reciente había mostrado más diferencias que simpatías con el PAN. "Constituyó, de hecho, el proyecto más avanzado del gobierno". La eficacia de la reforma electoral para disminuir las presiones que hacía la participación política extrainstitucional, fue uno de los factores sustanciales para la recuperación de la confianza.

En el mismo año de 1977 se aprobó un segundo paso, la Ley de Amnistía, en virtud de la cual obtuvieron la libertad los presos políticos y se suspendió formalmente la persecución

de los perseguidos. La medida hizo ostensibles las ilegalidades del aparato represivo y dio pie a la politización de la lucha por los derechos humanos a través de diversas organizaciones. Ambas leyes constituyeron dos de las condiciones básicas de la Reforma Política.

Quizá por la prevalecencia de un partido dominante aferrado a prácticas tradicionales de manipulación del voto, las elecciones para integrar la Cámara de Diputados en 1979 registraron un alto grado de abstencionismo. No obstante, la Reforma prohió, en el ámbito federal, importantes cambios. La Cámara de Diputados, integrada por 269 miembros del PRI y 104 de los partidos de oposición, dio marco a nuevas formas de participación parlamentaria, particularmente a partir del dinamismo que habían mostrado los partidos de izquierda y en parte originadas por el peso específico de los diputados del PRI agrupados en el sector obrero. Esto propició una singular alianza que aseguró a los trabajadores universitarios la integridad de sus derechos laborales con la modificación constitucional que remitía sus relaciones de trabajo al apartado "A" del Artículo 123 Constitucional.

Tanto la Reforma Política de finales de 1977, como el proceso electoral de 1979, respondían a una necesidad estatal por atraerse, conservar y recuperar el apoyo de las clases subalternas a su política, independientemente de que dicho apoyo estuviese filtrado por múltiples mecanismos corporativos y de control. Esta tendencia se reforzaba en la medida en que las políticas gubernamentales estaban desprovistas de elementos reformistas avanzados que atendieran de manera positiva las demandas y necesidades crecientes de los trabajadores, tanto en lo económico, como en lo referente a su desarrollo político y cultural.

La Reforma Política constituyó una respuesta conveniente a la crisis por parte de la clase dirigente, considerando un nivel dado de desarrollo y organización política de las cla

ses subalternas; con todo, ésta no implicó una modificación sustancial de la sociedad política, del Estado y sus aparatos. A pesar del abstencionismo, el todavía alto índice de votación en favor del PRI, obtenido en las elecciones de 1979, hablaba de que aún se conservaban formas de hegemonía y de apoyo consensual (pasivo o activo) al régimen político y a sus aparatos de movilización electoral. Pero esto no excluía el hecho de que existieran dificultades cada vez más crecientes para el Estado mexicano para implementar una alianza orgánica con las clases subalternas y para conservar el apoyo activo.

En cuanto a la política de coaliciones, ésta se dio más como estructura del Estado con sus tres sectores (campesino, obrero y popular) dirigidos por los aparatos gubernamentales, que como una alianza actualizada y operante que atrajera de algún modo a las bases. Una parte de éstas siguió participando de la disciplina y la lógica de las alianzas características de la cultura política del Estado mexicano; siguió viendo en la negociación y la concesión una posibilidad mayor que en la ruptura y el enfrentamiento. Pero el desempleo, la inflación y el deterioro de los servicios públicos, por la contracción del gasto gubernamental, aumentaron las presiones de las bases sobre los líderes y de éstos sobre los funcionarios. De esta manera, la Alianza para la Producción que López Portillo propuso a los sindicatos y organizaciones patronales para enfrentar la crisis, funcionó de manera que obedeció más a la disciplina y cultura política de las bases, o a la estructura política y jerárquica de las organizaciones, que a resultados significativos en producción, empleos, salarios o precios satisfactorios para las bases y direcciones sindicales, compesinas o populares.

Observando los límites y alcances de las estrategias del régimen de López Portillo, se puede decir, que: a) frente al éxito de la Reforma Política en cuanto a la canalización de

de la participación política, la Alianza para la Producción (debida en buena parte a la lealtad mostrada por el sindicalismo oficial) mostró ser eficaz en áreas de alto rendimiento donde se permitió la recuperación y reproducción del capital, pero no en aquellas estratégicas (como la producción de bienes de consumo básico) donde la tasa de ganancia era menor y los propietarios de capital no se veían incentivados.

b) la Reforma Administrativa, que tuvo como uno de sus principales objetivos la descentralización, mostró limitaciones para eliminar ineficacias y duplicación de funciones, debido a las deficiencias regionales, la falta de captación a nivel local y las resistencias al cambio; además de que la promoción de la descentralización no eliminó los condicionamientos que pesan sobre los poderes locales. Paralelamente, introdujo presiones políticas adicionales en la clase política, que se reflejaron básicamente en las renunciadas simultáneas de los secretarios de Hacienda y de Programación y Presupuesto. c) la Reforma Fiscal, realizada paulatinamente, logró incrementar la captación del régimen, pero tuvo que ser completada con sacrificios económicos del gobierno en favor de la promoción de la inversión de acuerdo con los planes y prioridades. A pesar del discurso y la ideología redistributiva proclamada con bastante generosidad y mistificación, no se modificó la estructura de ingresos entre capital y trabajo y quizá se haya empeorado al final del período con la devaluación. La inflexibilidad en la estructura impositiva era también un reflejo de la no modificación en la correlación de fuerzas al interior del bloque dominante, d) la Alianza para la Comunicación resultó más una recuperación del control de la información por parte del gobierno (acompañada de la autocensura de muchos comunicadores) que una apertura hacia el mejoramiento sustancial de la información pública.

e) finalmente, se observó la relativa eficacia de los objetivos tácticos elaborados para responder a los condicionamien-

tos que marcó la crisis. Los objetivos orientados al equilibrio social, en sus dimensiones de justicia social y desconcentración, no obtuvieron logros significativos, pues incluso la creación de empleos se vio matizada por su verdadero significado.

"La orientación del régimen mostró su eficacia relativa. El plantoamiento presidencial del sentido de grandeza, lo llevó a otorgar un gran valor a los grandes proyectos públicos y privados, que recibieron pleno apoyo no obstante que los resultados fueran de concentración del poder y la riqueza. La planificación, como orientación, incorporó una mayor racionalidad a la administración pública que, si bien no eliminó burocratismos e ineficiencia, permitió procesos de planeación y programación que orientaron al régimen en el sentido que él mismo se propuso, aunque sus logros no fueron totales. De esta manera, el sistema no logró recuperar su ritmo de incorporación de marginales a la economía de mercado y su dinámica para satisfacer necesidades populares. Así, la justicia social, como el resultado de la incorporación de la población a los puestos de trabajo estables que le de acceso a las reivindicaciones sociales, pareció una meta cada vez más difícil de alcanzar." 217

Si bien el gobierno de López Portillo logró una reestructuración del poder del Estado que se refleja en la capacidad de gobernar, no todos los propósitos gubernamentales fueron logrados, sino que la administración se encontró con dificultades que impidieron el avance pleno, determinadas por las relaciones de poder que se esconden detrás de los problemas estructurales. La problemática de esos momentos mostró como las políticas económicas tradicionales que México había seguido eran incapaces para enfrentar tal situación.

4. LOS LIMITES DE UN PROYECTO ECONOMICO.

La política económica seguida durante el sexenio 1976-1982

217 González Graf, Jaime, et al, Evaluación y Prospectiva del gobierno de José López Portillo, p. 69.

tuvo como uno de sus rasgos característicos la abundancia de planes y programas relativos a distintos sectores de la economía, destacando en particular, el Plan Nacional de Desarrollo Industrial (PNDI) y el Plan Global de Desarrollo (PGD).

La intención del PNDI era facilitar un crecimiento económico dinámico, ordenado y sostenido, con el propósito central de eliminar el desempleo y la subocupación hacia finales de siglo y con ello, garantizar niveles mínimos de bienestar. Los costos en la balanza de pagos que implicaría un crecimiento rápido serían solventados con las exportaciones petroleras, pero una condición esencial para el éxito del plan era que no se diera una liberación generalizada de las importaciones. Si embargo, esta condición no se cumplió, pues la liberación adoptada fue una de las razones del fracaso del plan en su propósito de mantener la tasa de crecimiento. Otro de sus objetivos era fortalecer diversos sectores de la industria mexicana, descentralizar su actividad en regiones distintas a las grandes ciudades y estimular a la pequeña y mediana empresa.

Ante el estrangulamiento de las finanzas públicas que lo incapacitaban para reactivar la economía, además de los candados a la expansión del gasto público impuestos por el FMI, el sector público difundió los recursos petroleros del país como aval de su recuperación y confió la responsabilidad inmediata de la reactivación económica al sector privado, accediendo a relajar los controles de precios de los productos básicos y aplicando una política de contención a los salarios bajo el supuesto de que así se controlaría la inflación.

El gobierno de López Portillo se formó, a partir del petróleo, dos ilusiones que la realidad derribaría estrepitosamente. Una fue la administración de la abundancia y otra, la autodeterminación financiera. Cuando José López Portillo llegó al poder, fue fácilmente convencido de que la crisis fi-

nanciera del país podría ser resuelta por la vía de la exportación de energéticos. Había un mercado internacional insatisfecho y la oportunidad parecía ser única. México encontraba en las divisas del petróleo el mecanismo para financiar su desarrollo, sustituyendo a los utilizados anteriormente y que se encontraban en crisis. Para hacer realidad la ilusión de la autodeterminación financiera, Petróleos Mexicanos se preparó para un programa de exportaciones que debería llevar a México a convertirse en uno de los países de mayor participación en los mercados internacionales. Parecía no tener importancia que para lograrlo se necesitara del crédito externo, cuando el mercado petrolero estaba dominado por los oferentes y los precios de los energéticos se encontraban al alza.

Otro supuesto del gobierno era que la liberalización de las importaciones, acompañada de la liberalización de los precios de los productos que no eran de primera necesidad, daría un impulso a la industria para incrementar sustancialmente la producción y hacerla más competitiva con el exterior. Sin embargo, el incremento de la productividad se dio con limitaciones, pues la apertura de la frontera a las manufacturas extranjeras incorporó la competencia desleal, por los diferenciales inflacionarios de México con los países industrializados. Los mercados nacionales fueron inundados de importaciones y la industria de alguna manera fue obstaculizada. La ilusión de la administración de la abundancia comenzaba a perderse ante los signos de la realidad.

"Todo se vino abajo cuando se presentaron los signos de lo que no se había previsto: los efectos de la depresión de los países industrializados y el cambio cualitativo y cuantitativo que se daría en el mercado petrolero, que pronto fue dominado por los compradores." 218

La evolución de la economía en los primeros años de su gobierno, llevó al Presidente López Portillo a apuntar, a finales de 1978, que la recuperación se había logrado incluso antes de que los recursos invertidos en petróleo mostraran su efecto, lo cual era parcialmente cierto, pues buena ayuda para la balanza comercial con el exterior fue que las exportaciones petroleras se incrementaron durante ese año en un 74%.

No obstante, detrás de la recuperación resurgieron viejas contradicciones: creciente debilidad del sector agropecuario, estancamiento en la producción de artículos de consumo básico y dependencia tecnológica y financiera. Esto llevó a pensar que la recuperación había sido retomar el camino del desarrollo nacional que se venía dando antes del sexenio de Luis Echeverría; por supuesto con sustanciales modificaciones en la política económica en lo que se refiere a la captación fiscal, destino del gasto público y sobre todo a los energéticos. La diferencia fue que las inversiones del Estado en energéticos durante todo el sexenio 1970-1976 y las del de López Portillo, empezaron a mostrar sus frutos. Adicionalmente, se había dado un mayor control de los flujos de tecnología y patentes y marcas hacia el exterior, la planta industrial había crecido como se esperaba, pero ni en el sector agropecuario, ni en la balanza comercial, ni en la deuda externa, se podía hablar de que las tendencias hubieran modificado su rumbo.

Durante la década de los setentas, México había experimentado serios desequilibrios en tres elementos básicos de su estructura económica: en su aparato productivo, que perdió el dinamismo de su agricultura y su producción energética, mientras que el proteccionismo hacía perder productividad a una industria manufacturera orientada al mercado interno; en su sector externo, que se vio impactado por la recesión en los países industrializados, al mismo tiempo que el país se convertía en importador de materias primas básicas; y en su

capacidad de financiamiento, cuando el fisco manifestaba un déficit extraordinario y una pérdida de divisas sin precedente. La respuesta gubernamental fue la de acrecentar el gasto público para impulsar la renovación y construcción de infraestructura y la modernización de algunos sectores básicos de la industria por la vía del aumento del circulante tanto por emisión, como por la deuda externa. Este esquema, con su inflación, rompió toda posibilidad de mantener el desarrollo estabilizador y México ingresó en una crisis paralela a la mayor crisis financiera, energética y comercial de la economía internacional que se había presentado desde la posguerra.

A mediados del sexenio lopoezportillista, el gobierno hizo explícito, en 1980, que se crecería a toda costa, no obstante la inflación. Esta decisión no fue modificada a pesar de la crisis que se presentó en los precios del petróleo, lo que hizo caer al gobierno en una política que se denominó el círculo perverso, en el centro del cual se encontraban las políticas financiera y cambiaria. La inflación, que se comenzó a acelerar y a distanciar cada vez más de la norteamericana, la cual había iniciado su descenso por la recesión, puso a las autoridades monetarias ante el dilema del tipo de cambio y ante el problema de mantener un vigoroso sistema financiero que aportara los recursos perdidos por la baja de los precios del petróleo. Se optó por las altas tasas de interés y el deslizamiento lento y rezagado del tipo de cambio, medidas que resultaron perjudiciales para el aparato productivo, especialmente para el sector industrial, pues convirtieron a la economía mexicana en una área de especulación.

"Las tasas de interés se elevaban paulatinamente y la expectativa de obtener ganancias rápidas inició el juego de los cambios en la inversión de los dólares a los pesos y de éstos a los dólares, hasta que la coincidencia de dolarización provocó lo que José López Portillo denominó asalto a las reservas del Banco de México. México entró en el círculo perverso de la elevación de las tasas de interés que provocan inflación,

que obliga al deslizamiento del peso, que provoca inflación, que impulsa de nuevo al alza a las tasas de interés, que por la inflación vuelven a provocar el deslizamiento y así sucesivamente. Así, en la economía se encontraba una inflación creciente, una devaluación permanente y una especulación incontrolable." 219

De esta manera, ante la crisis inflacionaria-monetaria, la reforma económica quedó en el plano de las proposiciones. Este propósito fue diferido quizá a la vista de los desórdenes de la coyuntura, la falta de cohesión hacia dentro del propio equipo gubernamental y a la convicción de que difícilmente el Estado podría respaldar un proyecto económico propio cuando carecía de disponibilidad financiera y el escenario de la comunicación política se encontraba ocupado por la versión empresarial sobre la crisis.

José López Portillo había iniciado una nueva etapa de crecimiento económico de México.²²⁰ Su gran éxito, la formación de fuentes de trabajo, por la vía de la tranquilización social así lo indicaba. Pero fue un proyecto que encontró pronto sus límites; las contradicciones de la estructura productiva nacional y los acontecimientos de la economía internacional pesaron determinadamente. En 1982 se evidenciaría, como nunca antes, el carácter dependiente de la economía mexicana. En ese año, con un déficit sustancial en la balanza de pagos, ampliado por la especulación en contra del peso, una deuda externa de dimensiones considerables y un mercado petrolero débil, México se vio forzado a devaluar su moneda en un 70%. En esos momentos, las fugas adicionales de capital y el congelamiento del crédito externo condujeron a cerrar temporalmente el mercado cambiario. Más tarde, en septiembre de 1982, se decretaron simultáneamente el control ge

219 Ibid., p. 24.

220 El sexenio de López Portillo fue de rápido crecimiento económico. De 1978 a 1981 el crecimiento real del PIB fue superior al 8% anual, uno de los más altos del mundo. Sin embargo, aunque el valor de las exportaciones petroleras creció en forma muy acelerada, no fue suficiente para pagar importaciones que se duplicaron en volumen entre 1977 y 1981.

neralizado de cambios y la nacionalización de la banca privada, en un intento por recobrar el mando sobre la política financiera. A fines de 1982, la relación del peso con el dólar en el mercado libre era casi seis veces el nivel con el que había empezado el año. La inflación de 25% en 1980 y 1981, alcanzó casi el 100% en 1982. Así, el crecimiento sostenido tuvo un abrupto fin, en parte debido al intento por controlar la inflación, pero también por la escasez de divisas requeridas para adquirir importaciones indispensables.

Ahora bien, si la definición clásica de poder radica en la capacidad para decidir con independencia de la voluntad de otros, y una definición de poder político sería la capacidad para orientar la evolución del Estado con independencia de la voluntad de quienes no tienen el poder estatal, se puede decir que la evolución de la economía mexicana durante los últimos meses de 1982 fue una prueba palpable de la debilidad del Estado mexicano frente al poder financiero interno y externo.

"Políticamente hablando, el poder político de México no logró su objetivo de crecimiento económico, pues no se ciñó a las reglas del juego de las finanzas internacionales y nacionales. La lógica económica se impuso frente a la lógica política. La reacción política fue la nacionalización de la Banca que, por lo menos, permitió al Estado recuperar su poder internamente pero que constituyó una decisión inocua frente al exterior." 221

5. ESTRUCTURA POLITICA Y SOCIEDAD CIVIL.

Un elemento esencial para el diagnóstico político se refiere a las fuerzas de poder que se encuentran de alguna manera

221 IMEP, Informe semestral de Política Mexicana; Julio-Diciembre de 1982, p. 78.

ocultas en el sistema político. Para ubicar esas fuerzas, es necesario recurrir al análisis de las bases de poder del Estado y su relación con la sociedad civil.

Al finalizar la década de los setentas los hechos inéditos que habían aparecido a lo largo de este período cobraron mayor intensidad y sus efectos empezaron a precipitarse poniendo de relieve tanto la diferenciación y la lucha entre las clases, como la maduración de sus respectivos proyectos sociales, así como las contradicciones entre las corrientes reformistas y las arcaicas en el interior de los aparatos del Estado y del sistema político. Un aspecto relevante se dio en el terreno de la hegemonía ideológica. La sistemática despolitización de las masas en los sindicatos y organizaciones populares del Estado en forma de adhesión disciplinada, paternalista y populista, así como un manejo del lenguaje revolucionario apartado de la realidad, había acentuado las distancias entre líderes y masas y disminuído la capacidad de reflexión conjunta y de comunicación.

El acicate de la crisis, el debilitamiento del presidencialismo, la inconformidad social y el fuerte conflicto escenificado entre el gobierno e importantes grupos de la burguesía, fueron factores que conformaron un marco en el que menudearon los enfrentamientos, tanto dentro de las esferas oficiales, como de núcleos de ese sector con grupos externos. La erosión de importantes puntales del sistema continuó y tal deterioro influyó en la exacerbación de los conflictos entre los diversos grupos políticos.

Si bien a lo largo del sexenio de López Portillo se dieron diversas problemáticas y circunstancias que propiciaron movilizaciones y tensiones en la sociedad, dos acontecimientos fueron relevantes en cuanto a la dimensión y trascendencia de las reacciones que suscitaron entre los diversos grupos y organizaciones sociales: la Reforma Política y la Nacionalización de la Banca.

Debido a la Reforma Política, las presiones fundamentales se transfirieron de la participación política institucional, a las relaciones entre las clases sociales, por el surgimiento de la sorda pugna entre los sectores obrero y empresarial y sus repercusiones en el Estado. Las declaraciones de inconformidad del sector obrero se fueron recrudeciendo; y los empresarios también fueron incrementando sus comentarios críticos respecto a la política económica del régimen, reiterando su posición en contra de la participación del Estado en la economía. Ante las fuertes críticas empresariales (expresadas en el cincuentenario de la Coparmex, en un paro patronal en la ciudad de Puebla y en la reunión denominada "Atalaya"), reaccionaron algo bruscamente tanto el líder de la CTM, Fidel Velázquez, como el propio Presidente de la República, agravando el clima de tensión. Estos hechos coincidieron con la X Asamblea del PRI, en la que el partido retomó algunas de las demandas de los trabajadores, que fueron posteriormente complementadas en un desplegado de la diputación obrera del PRI, llamado "manifiesto de la nación". Aunque probablemente éste haya sido un documento negociado, constituyó la mayor expresión pública de una demanda de los obreros al Presidente de la República en lo que iba del sexenio, por lo que fue importante en el terreno de las tensiones políticas. Se afirmó entonces que con ello se acrecentaba la legitimidad de las demandas de los trabajadores, después de que durante tres años consecutivos fueron el apoyo fundamental del Estado para el proceso de recuperación y consolidación.

Si bien los conflictos sociales que se habían dado mostraban que el gobierno no había logrado a plenitud uno de sus propósitos políticos básicos, la eliminación de las tensiones, el hecho de que éstas no se aceleraran estaba relacionado con el éxito que significó la incorporación de las minorías opositoras en la institucionalidad mediante la Reforma Política. Sin embargo, la misma Reforma Política permitió

observar que el juego pluripartidista no tuvo en México la eficacia política que se esperaba. La abstención de mucho más de la mitad de los ciudadanos con derecho a voto durante las elecciones, fue un síntoma de debilidad de recursos, organizativa e ideológica de los partidos de oposición; pero también de falta de capacidad del PRI para captar a las mayorías en un clima de mayor respeto al voto y menor posibilidad de manejar burdamente el fraude electoral. El Presidente López Portillo justificó esta situación afirmando que México encontró las dimensiones de su democracia.

Un éxito de la Reforma Política fue la forma como se unificó la opinión pública, incluida la más recalcitrante oposición, alrededor del Presidente de la República cuando recibió la visita del Presidente Carter. Fue un indicador de cómo, cuando las políticas gubernamentales están imbuidas de nacionalismo, permiten que se muestre en verdadera dimensión la legitimidad del Estado mexicano.

Por otra parte, el impacto de la nacionalización de la Banca pareció oscurecer incluso los efectos de la crisis. Las organizaciones sociales, algunas en forma forzada y otras en forma espontánea, manifestaron multitudinariamente su apoyo a la nacionalización. Incluso mostraron su entusiasmo por la decisión partidos de izquierda y organizaciones del sindicalismo independiente, propiciando un hecho inusitado: las corrientes opositoras y disidentes organizaron, en el corazón de la capital mexicana, una manifestación de apoyo al gobierno.

Los poseedores del capital resistieron el golpe de inmediato afirmando que el Presidente había buscado un chivo expiatorio para ocultar el fracaso de su gobierno y había elegido al sector financiero. Acusaban abiertamente al gobierno de conducir al país hacia el socialismo totalitarista. A la cabeza del descontento se situaron los sectores industriales y comerciales, quizá ante la perspectiva de correr con la

misma suerte de los financieros; y la expresión más organizada de la protesta fueron las reuniones llamadas "México en la Libertad".

Después de los primeros momentos, la importancia histórica del hecho cedió su lugar a indicadores de falta de credibilidad y de confianza en las instituciones. Era frecuente escuchar expresiones de temor con respecto al futuro de la banca en manos del Estado y frente a este temor, era mínimo el efecto que producían los discursos que aseguraban que la banca había sido rescatada para la nación.

"... para entonces, los especuladores de la moneda ya habían ganado todo, el banco central había perdido sus reservas de divisas. Otros habrían de cargar con el peso de la recuperación. Quienes no habían tenido capacidad para introducirse en las prácticas especulativas sufrían los impactos de las devaluaciones y los incrementos de las tasas de interés. Los sectores de la sociedad comprendidos en los estratos de la clase media hacia abajo, perdieron en términos de nivel de vida y continuaban empobreciéndose a causa del diseño de recuperación económico-financiera en el que se ha embarcado el Estado."

222

Ahora bien, para complementar el marco del que se ocupa este apartado, veremos sintéticamente el comportamiento de los diferentes sectores sociales y su relación con el Estado durante el período lopezportillista.

a) Con el avance del capitalismo monopolista de Estado, y debido a las limitaciones de la crisis económica, la hegemonía del Estado y la legitimación del gobierno se alcanzaron fundamentalmente a través del control y de la mediatización de las demandas y reivindicaciones de las clases populares; es decir, a través del consenso pasivo, más que por la solución positiva de sus demandas.

Fue un hecho que la estrategia de la Alianza para la Producción fue posible gracias a la valiosa colaboración que

ofreció la burocracia sindical agrupada en el Congreso del Trabajo. La colaboración de los dirigentes obreros dejó ver, además, hasta qué punto había llegado a ser importante mantener el control sobre el llamado movimiento obrero organizado. En este sentido pudo ser apreciada la estabilidad política reafirmada por la alianza gobierno-obreros a partir del llamado presidencial. Pero se vio también que la clase obrera había aumentado numéricamente, se había concentrado en los centros urbanos y había acrecentado el poder de la burocracia sindical, que ejercía sobre la masa obrera su dominación.

No obstante la tradicional alianza, los trabajadores organizados en la CTM y el Congreso del Trabajo iniciaron fuertes protestas por el alza de los precios, iniciaron movimientos huelguísticos orientados contra la carestía, reclamando para los trabajadores las acciones de las empresas bancarias nacionalizadas y elaborando proyectos alternativos para salir de la crisis económica nacional. Políticamente, la actuación del sindicalismo oficial se sintetizó en apoyar los controles que impuso el gobierno lópezportillista con respecto al mercado de cambios y la nacionalización de la banca. Después de estos decretos, los ataques del gobierno a los banqueros y los temores de la iniciativa privada ante la nacionalización, dificultaron mucho cualquier tipo de arreglo entre los obreros y los empresarios resentidos por la política gubernamental. No obstante, las presiones y demandas del sindicalismo oficial también operaban como un contrapeso ante los ataques que estaba viviendo el Estado por parte de los empresarios.

En el terreno del sindicalismo independiente fue más difícil la conciliación plena. Estas organizaciones siguieron actuando frecuentemente con criterios distintos a los del sindicalismo oficial y en más de una ocasión provocaron dificultades a la administración, que finalmente tuvo que recurrir

a la represión, a la que se había tratado de ocultar tras formalidades legales. En las acciones de los sindicatos independientes el aislamiento fue patente. La única acción aglutinadora de éstos la provocó una decisión gubernamental: la nacionalización de la banca. Pero fue una movilización que no mostró consecuencias prácticas inmediatas, pues hasta fue desdeñada por el régimen. Durante el período, las luchas más significativas fueron las huelgas de los trabajadores universitarios y de los trabajadores de Mexicana de Aviación. A los primeros se les llevó, por parte de las autoridades universitarias, a un desgaste que fue posible gracias a la división interna que prevaleció dentro de las filas sindicales. A los segundos, se les aplicó la requisa y al no encontrar movimientos solidarios inmediatos tuvieron que arrear las banderas rojinegras y aceptar los ofrecimientos patronales.

b) En los primeros años del gobierno de López Portillo, la capacidad del Estado para conciliar las contradicciones que se desataron entre los empresarios y el gobierno, fue restañada a partir de conceder al sector privado la exigencia de mantener un clima de confianza para la inversión. Esto demostró que el poder económico hacía a los empresarios más capaces de influir políticamente y de poner en entredicho el proceder gubernamental, aunque no reclamasen todavía un lugar en el aparato estatal. López Portillo había mostrado la capacidad de conciliar con el sector privado, pero a costa de reducir su capacidad de negociación.

Con los decretos de nacionalización de la banca y el control de cambios en el país, el gobierno resolvió su conflicto eliminando a su antiguo aliado, el sector financiero de la burguesía. La decisión presidencial fue sorpresiva en tanto que a lo largo del sexenio lopezportillista ningún sector de la sociedad había sido tan favorecido como el que en esos momentos el Presidente borraba del panorama nacional. Por otra parte, el sector financiero era también una pesada car-

ga para las fracciones industrial y comercial, por lo que la eliminación de los financieros tendía a rearticular la composición y las relaciones internas en esa clase social.

El proceso político, económico y social por el que atravesó México al final del gobierno de López Portillo, afectó de muchas maneras a la clase empresarial, pero a la vez ésta hizo sentir su presión. Las dificultades para producir y para lograr utilidades; el abierto conflicto de las cúpulas empresariales con la política económica oficial; la creciente inseguridad financiera; la nacionalización bancaria y el control generalizado de cambios (lo que de paso implicaba un mayor control de la economía por parte del Estado), motivaron el inicio de varios fenómenos importantes en esta clase social: por primera vez en mucho tiempo, los empresarios se sintieron afectados y atacados como clase y una gran mayoría de grandes y medianos empresarios buscaron promover acciones viables a largo plazo para representar sus intereses de rama económica y de clase. Nuevamente se planteó el deseo de muchos empresarios de crear o de apoyar fuertemente un partido político de oposición que representara sus intereses y puntos de vista, lo que empezó a cristalizar con la formación de algunas asociaciones políticas y el inicio de pláticas con algunos partidos de oposición. Finalmente, la desventaja con la que se sintió el empresario nacional frente a la inversión transnacional privilegiada, debilitaron sus motivaciones para ser solidario con el país. Así, la inversión privada entró en un proceso de retracción muy serio, condicionando sus inversiones a una mayor seguridad jurídica a largo plazo y a que éstas rindieran en comparación con otras alternativas de inversión.

c) Durante el sexenio de López Portillo, la fracción parlamentaria priísta mostró su capacidad de disentir, pero no por ello de rechazar las iniciativas del Ejecutivo. Fueron claras las muestras de discrepancia, quizá más que en otras

legislaturas, pero también realizaron su función de reforzar los planteamientos del Ejecutivo. En este período se observó que el Poder Legislativo puede convertirse en un importante elemento para reforzar, y si se atiende a su significado constitucional, para definir los rumbos del país en el futuro. Sin embargo, también se mostró que el Ejecutivo no está dispuesto a dejar de considerar al Poder Legislativo como un aparato necesario del sistema político para hacer legítimas y convertir en leyes aquellas acciones que conforman su cuadro de relaciones con el resto de la sociedad.

d) Las escisiones y luchas internas que vino enfrentando el PAN durante el período, no impidieron que, junto con el Demócrata Mexicano y diversos grupos empresariales y eclesiásticos, se pronunciara en contra de la nacionalización de la banca y cambiaran de chivo expiatorio: los culpables no eran los empresarios, sino el gobierno con la corrupción y el centralismo de sus decisiones. Para estos sectores, la nacionalización fortalecía la tendencia socializante de la vida mexicana al monopolizar el Estado los medio de producción y riqueza. La derecha fue afinando sus argumentos y abriendo canales para expresar su visión de la crisis; el mismo PAN anunció la reestructuración del partido y la elaboración de un programa de acción a más largo plazo.

Las diversas pugnas tanto al interior de las organizaciones de izquierda como entre ellas, les impidieron enfrentar las versiones empresariales sobre la crisis y tomar una actitud más crítica frente al gobierno. Los problemas entre la izquierda giraron principalmente en torno a la cuestión de las alianzas. Un grupo del recién creado Partido Socialista Unificado de México (PSUM), proponía alianzas amplias con algunos sectores del PRI, el gobierno, la pequeña y mediana industria y con organizaciones independientes de trabajadores y campesinos, lo que provocó la primera fractura de la fracción parlamentaria del PSUM. Finalmente, el comité central

de dicho partido rechazó cualquier alianza con los sectores del PRI y anunció que seguía abierto a convergencias con sectores democráticos de diversas organizaciones populares y de la administración pública. Por otro lado, no sólo la Reforma Política fue factor para conciliar con la oposición y para institucionalizar la participación política extralegal; también la permisividad respecto a las manifestaciones callejeras de la oposición, especialmente de la izquierda, fue un factor que disminuyó la presión con ese sector.

e) La debilidad organizativa de los campesinos pesó para que este sector fuera el menos atendido en relación con la legitimación gubernamental. En el campo la crisis se manifestó plenamente, pues cerca de 750 mil jornaleros agrícolas quedaron sin empleo. Las organizaciones campesinas independientes manifestaron, a través de la Central Independiente de Obreros y Campesinos, su propia perspectiva de la crisis: los trabajadores del campo no han claudicado de la función que les corresponde, es el gobierno quien "no se la ha jugado con los verdaderos obreros y campesinos; a la política gubernamental le concierne tomar medidas políticas más efectivas para equilibrar la economía y limitar las ganancias de los industriales y comerciantes". López Portillo salió al paso de la cuestión excluyendo a los hombres del campo de la responsabilidad de la crisis y reiterándoles su petición de solidaridad y confianza.

Debido a la crisis cada vez más profunda en lo referente a los alimentos, el gobierno de López Portillo dio a conocer, en 1980, el Sistema Alimentario Mexicano (SAM). Este constituía el rediseño de la política gubernamental que pretendía llevar al país a alcanzar la autosuficiencia alimentaria en producción, así como a una mejor distribución y consumo de alimentos por parte de la población de escasos o nulos recursos, proponiendo como gran instrumento, el subsidio en grandes proporciones.

El SAM partía de un diagnóstico general acerca de los problemas en la producción en el campo, pero dejaba de lado elementos como: la lucha política agraria en el campo mexicano, la cultura campesina, la desarticulación política y económica de los campesinos y la corrupción en la relación entre las entidades gubernamentales y los campesinos, elementos fundamentales que inciden en la crisis del campo mexicano. Por ello, las metas del SAM se presentaron como parciales. Esto llevó a mostrar al SAM como un planteamiento emergente y coyuntural, pero no estructural y por lo tanto se le consideró como un paliativo, evidenciando, además, el temor de atacar más a fondo la problemática agraria en sus estructuras y contradicciones más importantes.

En el mismo año de 1980, se aprobó la Ley de Fomento Agropecuario, con la que se buscaba resolver uno de los problemas más importantes del resultado de la reforma agraria: el surgimiento del minifundio que, por sus dimensiones, resulta no competitivo en el mercado de los productos agrícolas. La solución que se encontró para ello fue el concepto de unidad productiva, como asociación de minifundistas. Sin embargo, la Ley introducía un elemento que resultaba agresivo para los campesinos. Plantear que los agricultores sólo tenían derecho a los beneficios del subsidio de la producción y del riesgo compartido por el Estado, significaba extraer a los campesinos la capacidad de decisión sobre el uso y destino de la tierra y de su trabajo. En este marco, se legalizaría la asociación de capital privado con el sistema ejidal, comprometiendo la sobrevivencia del último al hacer formalmente iguales a los desiguales.

El eminente final del sexenio llevó al gobierno saliente a dar fin a lo largo de los dos últimos meses a la tradicional cuota de reparticiones agrarias propia de los regímenes revolucionarios. Durante los últimos meses del sexenio se

dieron hechos de violencia y caciquismo ilustrativos del atraso económico, social y político persistente en diversas regiones del campo, así como la oposición campesina organizada ante intentos de expropiación de tierras laborales, lo que sacó a relucir las dificultades de comunicación entre gobierno y campesinos y la desvinculación de las comunidades rurales con sus dirigentes.

f) Lo usual en el proceder del ejército mexicano había sido no considerar otra opción que la defensa de la institucionalidad del país y la seguridad interna. En este período fue posible percibir una participación más decidida del ejército en la política interna de la nación, pues a partir de la nacionalización de la banca se presentaron otras opciones, aunque la mencionada haya sido la elegida. A pesar de que no hubo síntomas de disidencia, fue un hecho el avance de la politización del ejército en el último período del gobierno de López Portillo. Pero el incremento del presupuesto a los altos dirigentes militares para la modernización de las fuerzas armadas, trajo una vez más como resultado las reiteradas muestras de lealtad de los dirigentes castrenses.

g) Continuando con una trayectoria iniciada en tiempos recientes, la Iglesia siguió mostrando su capacidad para manifestar su visión y opinión sobre la situación del país. Sin embargo, en el período esta expresión estuvo polarizada en función de una mayor identificación con el sector conservador o el progresista, con sus orígenes y nexos de clase. Así, las manifestaciones sobre la situación del país por parte de la Iglesia fueron desde la tradicional conciliación con el Estado, hasta aquellas críticas más abiertas al sistema, a sus lacras, y en favor de acciones con más sentido social. A raíz de la visita del Papa a nuestro país en 1979, evento que inició una tendencia de legitimación de los planteamientos eclesiales con respecto a los distintos problemas nacionales, la Iglesia mexicana fue adquiriendo mayor presencia

pública, pero esta presencia no fue uniforme debido a la polarización interna. El comportamiento de la Iglesia durante el sexenio estuvo caracterizada por estos dos elementos: mayor presencia y mayor división.

h) En cuanto a la política internacional, la dependencia con respecto a Estados Unidos siguió siendo un hecho digno de atención, pues ya había mostrado su fuerza durante los dos últimos años del gobierno anterior y le daba contexto a las relaciones del país con el extranjero. Por ello, diversificar los intercambios de todo tipo a nivel mundial y amortiguar las presiones del vecino país ocuparon en gran medida las energías de la diplomacia mexicana con López Portillo. En este sentido, la dignidad, habilidad y seguridad que López Portillo mostró en su relación con el Presidente Carter (en buena medida resultado de la presencia de los acrecentados recursos petroleros), si bien logró disminuir las presiones por debajo de las que provocó la actitud del Presidente Echeverría, no logró evitar que éstas siguieran presentes.

Por otra parte, con la Revolución Sandinistas en Nicaragua, que para vencer las últimas resistencias del somocismo requirió del apoyo decidido de México y con los acontecimientos posteriores en El Salvador, se abrió la puerta a un cambio del gobierno mexicano frente a las relaciones internacionales, comprometiendo al país tanto económica, como políticamente con la evolución de la política a nivel mundial, no obstante sus posibles impactos futuros. En términos globales, la trayectoria seguida por la diplomacia mexicana durante varios años, le permitió al país un reconocimiento internacional al esfuerzo realizado en favor de la paz mundial, lo que llevó a México a ocupar una posición significativa en el panorama mundial. Sin embargo, las condiciones internas y los compromisos económicos con otros países debilitaron, si no la posición, si la acción. Los matices derivados de estas

condiciones llevaron al gobierno mexicano hacia una actitud más precavida en cuanto a los alcances y posibles consecuencias de su política internacional para su problemática interna. La evaluación de la situación política en este período permite apuntar que: si bien el gobierno de López Portillo logró consolidar su poder, en tanto restituyó con rapidez y relativa eficacia el liderazgo del Estado para la conducción política, no lo hizo con la suficiencia necesaria para manejarse con una autonomía total exenta de presiones internas y externas, como sucedió en muchos momentos de la etapa del desarrollismo. Detrás de la tranquilidad pública, se escondían tensiones que fueron expresión de los intereses de las clases sociales que estaban en juego debido a las políticas gubernamentales, además de que no dejaron de aparecer pugnas dentro de la clase política.

Por otra parte, el presidencialismo mexicano no se pudo sustraer al fenómeno urbano, actualmente dominante; por el contrario, se profundizó su relación con las dos clases sociales más urbanas y poderosas: obreros y empresarios, que han sido capaces de traducir sus intereses en demandas políticas efectivas a partir del incremento de su fuerza y su nivel de organización. El impacto de estas transformaciones incidió de manera directa en el ejercicio del poder, es decir, en la forma de expresión del presidencialismo.

6. CRISIS DE EFICACIA EN INSTITUCIONES BASICAS DEL SISTEMA.

Durante el gobierno de José López Portillo los cambios experimentados en las bases económicas y sociales del país no encontraron cambios correlativos en el nivel del Estado y del sistema político. Por esta razón, algunas instituciones y algunos elementos básicos del sistema mostraron un grave

decaimiento, determinado precisamente por esa falta de correspondencia y adecuación con respecto a las nuevas condiciones que presentaba la realidad social. El caso más significativo fue el del presidencialismo que, siendo un elemento fundamental del sistema, comenzó a verse arrollado por una realidad enormemente más compleja que aquella que lo hizo viable y en cuyo marco había actuado con eficacia. En esos momentos, frente a una sociedad diferente y con un modelo de desarrollo agotado, el presidencialismo mostró una debilidad cada vez mayor. Por ello se presentó un proceso de creciente pérdida de consenso, con su correspondiente impacto en términos de la posibilidad del sistema para lograr su continuidad.

"Detrás, en la historia del sexenio de José López Portillo, que daban las vicisitudes de un proyecto que quiso ser mantenido a toda costa; de una voluntad presidencial que en aras de la operatividad de su proyecto económico, desatendió los índices del comportamiento de la realidad nacional y del exterior. El proyecto de mantener un crecimiento económico sostenido y un alto índice de creación de empleos terminó, sin embargo, rebasando las posibilidades de la estructura económica y social del país. Esto contribuyó a mostrar con mayor claridad los límites del presidencialismo. Por ello, la modernización alcanzada por la composición social exigía también la modernización en las prácticas del gobierno." 223

El desgaste del presidencialismo produjo, a su vez, algunos efectos en el interior de la clase gobernante. No obstante los ajustes que se habían dado dentro de la clase política, existían diferencias ideológicas entre funcionarios del aparato gubernamental y se conservaban focos de poder como obstáculos para la conducción nacional. Si bien poco a poco se fueron eliminando los resquicios del llamado echeverrismo mediante la "cacería de brujas", el problema de fondo estribaba en que el Presidente no pudo integrar un verdadero equipo político desde el inicio de su mandato. Los desacuerdos,

223 Ibid, p. 15.

roces y finalmente las renunciaciones de varios de sus secretarios de gobierno, demostraron la existencia de profundas diferencias. El significado de estas desavenencias tenía su explicación en el proceso mismo de transformación social y de cambio en la composición del grupo gobernante.

A lo largo del sexenio la pugna en el interior del gobierno no fue definiéndose en favor de la llamada fracción neoliberal. Los funcionarios participantes de esta corriente habían logrado instaurarse en los puestos de mando claves para la conducción de la política económica del país, relegando a quienes eran definidos como nacionalistas revolucionarios. Pero la lealtad hacia el Presidente por parte de los hombres del gabinete se vio disminuida en relación directa con la cercanía del fin del período. En este caso el fenómeno fue más pronunciado debido al fracaso del proyecto económico del régimen y a la carga de desprestigio que esta circunstancia arrojaba sobre la imagen presidencial. Para los hombres del gabinete parecía dañino mostrarse cercanos al Presidente.

La imagen del Presidente de la República se había debilitado grandemente; pero detrás de esto se expresaba un fenómeno aún más peligroso, era el Estado mexicano mismo el que mostraba su debilidad ante los sectores financieros, interno y externo. Y esta debilidad producía efectos que llevaban a afirmar que el país era gobernado por la crisis. La debilidad gubernamental frente a estos sectores hacía que las medidas para enfrentar la situación se emitieran en forma tardía y fraccionada, de manera que la conducción nacional se mostraba francamente errática. Se habló incluso en esos momentos de un vacío de poder.

Ante estas circunstancias y ante el fortalecimiento del sector financiero que lo había llevado a confrontarse con el Estado, era necesario hacer esfuerzos, aunque fueran desesperados, por recuperar la fortaleza del Estado. Y precisamente, ante la grave ausencia de credibilidad que hacía inoperante

la razón institucional, era necesario entonces emplear la razón de Estado y gobernar con él poder del Estado. Así, en medio de la soledad que imponía el desprestigio y el vacío que el propio gabinete le había formado, el Presidente de la República se apoyó en la relegada fracción del nacionalismo revolucionario y decidió revitalizar al Estado por medio del decreto de expropiación de la banca privada, mostrando, además, la desconfianza del Presidente en sus colaboradores. El recurrir a la fracción desplazada, los nacionalistas revolucionarios, produjo un repunte en las posiciones de estos políticos y renovó las tensiones en el grupo gobernante. Nuevamente se evidenció la pérdida de capacidad presidencial para conciliar las posiciones en pugna, cuando la posibilidad de un rompimiento amenazaba trasladar la lucha política incluso al terreno de la sociedad civil. Esta situación llevó a pensar que dentro del aparato gubernamental ya no existía un solo partido, sino dos, comprometidos en una pugna que podría transferirse otra vez a la sociedad, revertiendo la característica central del sistema mexicano de tener un Estado con la capacidad de asumir y conciliar todas las tendencias políticas en su interior.

El régimen de López Portillo había heredado de los anteriores gobiernos una sociedad en la cual se había generado una polarización entre las fracciones de las clases sociales con características más arcaicas y las fracciones más modernizadas. Desde el punto de vista político, estas últimas fracciones había adquirido ya un mayor grado de conciencia de sus intereses como clases y un mayor grado de organización para la defensa de ellos. Los propietarios del capital y los obreros organizados bajo el sindicalismo, junto con algunas clases medias urbanas, manifestaban así su capacidad de presión al Estado.

Detrás de estos fenómenos se escondía la lucha política que se da entre las clases sociales modernizadas y de éstas

con el Estado. Esta lucha se debe a que ninguna de las clases sociales quiere perder los privilegios adquiridos durante el proceso de desarrollo; por lo que cada una intenta influir sobre el Estado para que oriente su política económica y social en beneficio de ella, tratando de atraer para sí el mayor volumen posible de los beneficios de la producción social. Las estrategias de política interna del Estado habían estado dirigidas al mantenimiento del equilibrio de esta lucha, de manera que no se perdiera la estabilidad política y que ninguna de estas fracciones de las clases sociales dejara de hacer su aportación al pacto social, pues de inmediato repercutiría en un conflicto tal vez incontrolable. Sin embargo, la estabilidad política se había revelado cada vez más relativa ya que el pacto social implícito en el proyecto de equilibrio pluriclasista de los años 30 no había correspondido a las hondas desigualdades impuestas por el desarrollo, ni a las expectativas de las clases involucradas. El problema de la estabilidad política en este contexto no sólo se refería a la negociación general de cada grupo con el Estado, sino que había puesto en crisis el esquema de negociación entre las bases y las direcciones tradicionales de cada uno de ellos.

Frente a estas circunstancias, el gobierno de López Portillo se encontró con una situación en la cual tres de los aparatos básicos del Estado estaban inmersos en una crisis de eficacia, elemento determinante para el ejercicio gubernamental: el partido, la organización gubernamental y las empresas estatales. En especial el PRI, no había podido recuperar el liderazgo en el terreno de las demandas políticas, pues había sido frecuentemente superado por el sector obrero que había mostrado mayor conciencia y coherencia en la expresión de sus intereses. Hasta en el Congreso, los diputados priistas habían mostrado incapacidad para racionalizar convincentemente la política gubernamental, permitiendo una mayor ca-

pacidad de presión a los sindicatos independientes y a los partidos de oposición.

El partido del Estado mostraba entonces una gradual pérdida de la capacidad para mantener el consenso y la aptitud de la administración pública no sólo para cumplir sus objetivos legales, sino incluso para sostener con determinación y lealtad las decisiones políticas del Jefe del Ejecutivo, en virtud de la concepción de las instituciones y sus funciones como islas de poder y patrimonio personal. El PRI había relajado las bases de su militancia y de sus compromisos en torno a programas y principios, y con ello su capacidad para ejercer influencia en los conflictos concretos, lo que evidenciaba fisuras en el modelo Estado-Partido dominante.

En síntesis, la crisis estructural por la que atravesaba el país durante el gobierno de José López Portillo se manifestó en una doble expresión, económica y política. Ambas se conjugaron en el período terminal de su sexenio. Políticamente, la fase por la que atravesaba el presidencialismo era el debilitamiento, en detrimento de la solidez en la conducción de los aparatos del Estado y por un proceso continuo de aislamiento de la figura del Presidente respecto a sus colaboradores.

Por su parte, el PRI se ubicó también en el meollo de una crisis de estructura que le hizo incapaz de asumir funciones de liderazgo social y político, al verse también marginado de la lucha política. La dispersión y confusión ideológica que mostró fue la confesión más patente de su debilidad.

"Presidente y Partido, como instituciones básicas de sustento y conducción del Estado, vieron estrecharse sus límites como los poderes que más influencia han ejercido en el transcurso histórico de la luchas de clases en México. El crecimiento y organización de las clases sociales que resultaron del proceso institucionalizador, han cobrado su cuota política a ambas instituciones, reduciendo el margen del papel conciliador del gobierno, que casi irreduciblemente hasta 1970 había venido imponiendo su óptica de conducción social por el tutelaje y el proteccionismo". 224

CAPITULO III

C O N C L U S I O N E S

CAPITULO III

CONCLUSIONES

A. ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA POLITICO MEXICANO

Como se desprende del presente estudio, el sistema político mexicano cuenta con una estructura definida; con un conjunto de relaciones entre sus actores políticos e instituciones que le han permitido al Estado mexicano mantener la estabilidad política.

En el esquema de la página 115 se encuentran claramente delineados los cuatro niveles de funcionamiento del sistema:

- En el nivel de la estructura económica y las relaciones sociales se ubican todas aquellas realidades que se refieren a la problemática de la subsistencia social, esto es, la del aprovechamiento de los recursos económicos para la sobrevivencia y la reproducción de una formación social. Debido a que una particularidad de la sociedad mexicana es la heterogeneidad de las clases sociales que participan en la producción social, en tres planos fundamentales de este nivel se encuentran tanto los estratos sociales organizados y representados en el sistema, como los no organizados y los marginales de las distintas clases sociales. En otro nivel están, en tanto agentes importantes en el marco de las relaciones sociales, las instituciones autónomas: los medios de comunicación, las universidades y la Iglesia.

- En el nivel de la estructura política o del Estado están comprendidos todos aquellos fenómenos que se refieren a la constitucionalidad y la legislación, los actos del gobierno y la participación del Estado en la vida económica. Así, en este nivel se ubica el sustento constitucional del poder

del Estado, los poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), los aparatos del Estado (Ejército, gobierno, sector paraestatal y PRI) y de alguna manera los grupos políticos. Con sustento constitucional, todos los aparatos de Estado están en buena medida al servicio del Ejecutivo: el Ejército, como uno de los factores reales de poder del Estado; el aparato gubernamental como administración pública y el sector paraestatal, cuyos dirigentes pueden ser removidos libremente por el Presidente de la República; y el PRI, en virtud de su dependencia económica de la estructura gubernamental y de la dependencia ideológica proveniente de la imposición de sus principales dirigentes por la cúspide del Estado. El partido del Estado cuenta además con la función política de establecer alianzas con las clases trabajadoras, pero también de controlarlas, subordinando sus intereses a los fines e intereses del Estado y funciona como una agencia electoral.

Los grupos políticos (uno de los medios informales, pero reales, a través de los cuales se accede al poder estatal, ocupando una posición de privilegio en el sistema) tienen la doble característica de estar incrustados tanto en los aparatos del Estado, incluido el PRI, como en los grupos de presión. Desde el Estado, ejercen el poder, lo que les permite hacer uso de los recursos gubernamentales (no sólo económicos, sino legales, informativos y eminentemente políticos, como la toma de decisiones) para fines políticos. Por ello, simultáneamente forman parte del nivel de la estructura política y de la lucha política.

- En el nivel correspondiente a la lucha política (aquella que se refiere directamente a la forma como las clases sociales, a través de sus organizaciones de clase --sindicatos, asociaciones, cámaras, colegios, partidos políticos, etc.-- actúan para presionar y determinar el ejercicio del poder del Estado) se encuentran comprendidos los grupos de

presión y los partidos políticos.

En México, la lucha partidaria, más que orientar a los partidos políticos a acceder al poder del Estado, desempeña la función de incrementar la conciencia política ciudadana, lo que se denomina politización; pero además desempeña la función de institucionalizar el conflicto, esto es, proporcionar canales de participación legal a grupos que, de no existir los partidos políticos, fácilmente canalizarían su actividad hacia la subversión y la acción violenta.

Dadas estas circunstancias, la eficacia de la lucha política en México se ha canalizado a través de los grupos de presión y de los grupos de interés político.

En cuanto a los grupos de presión hay que resaltar que las organizaciones de las bases del PRI (obrero, campesina y popular) tienen un doble carácter: el gremial, mediante el cual se ven forzadas a funcionar como grupos de presión, actuando con el fin específico de influir en las decisiones gubernamentales y en las instituciones estatales para defender los intereses de clase de sus afiliados; y el político, por el que se ven obligados a convertirse en sustento del poder estatal, a través de las alianzas que el PRI representa. Este doble papel les da importancia a los grupos de presión de estas organizaciones, pues les permite manejar un cierto grado de autonomía que sirve para expresar su relación con otras clases sociales.

Por otro lado, las cámaras y asociaciones empresariales o de profesionales asumen, en la realidad, un carácter político, en tanto se convierten en organismos de defensa de las clases sociales a las que afilián, a falta de instituciones partidarias que desempeñan ese papel. La heterogeneidad de las clases sociales, su desarticulación interna, se refleja directamente en la forma como se organizan y actúan los grupos de presión.

Por su parte, los grupos de interés político se incrustan

tanto en los trupos de presión como en el Estado mismo (tales como el cardenismo, el lopezmateísmo, etc.). Dada la inoperancia del PRI para acceder a los puestos de decisión política y dado que la lucha política se sintetiza en la relación del Estado con los grupos de presión, se forman grupos de profesionales de la política que utilizan el ascenso dentro de la administración pública, o dentro de las dirigencias gremiales, para acceder al poder del Estado. Y es en el interior del gobierno y del mismo PRI que se enfrentan para escalar posiciones políticas. Esto le da al Estado mexicano un carácter heterogéneo hasta el punto en el que se asume dentro del aparato gubernamental posiciones contradictorias; asimismo, se convierte en el mecanismo a través del cual dirigentes obreros, o empresariales (representantes de los más importantes grupos de presión) pueden acceder a puestos de decisión política e incluso de representación popular, siempre y cuando no actúen en contra de la disciplina partidaria.

- El nivel de la ubicación nacional en las relaciones internacionales manifiesta que el fenómeno político mexicano no se agota con los sucesos que acontecen en el interior de la nación, pues la dependencia con respecto a las decisiones políticas y económicas que se toman en las naciones poderosas han constituido un hecho consustancial a la formación de la nación mexicana. La pertenencia al área de dominio de una potencia hegemónica, es un hecho importante para entender la política mexicana. Así, el fenómeno de la dependencia del país con respecto al exterior cobra importancia, pues condiciona, de diversos modos, la vida política nacional.

En cada uno de los cuatro niveles descritos se encuentran las instituciones, grupos sociales o actores políticos que han conformado, en lo fundamental, la estructura del actual sistema político mexicano.

Ahora bien, esta estructura se fue conformando, como ya

vimos, a lo largo de la historia mexicana a partir del desarrollo de su sociedad, de las necesidades y requerimientos de cada momento, y de la maduración y consolidación del Estado mexicano, contando para ello con las aportaciones de los distintos gobiernos mexicanos que incorporaron diversas reformas en el sistema. Esto nuestra una de las características del sistema político mexicano, que es la dialéctica del cambio y la conservación, un proceso de acumulación de reformas para mantener la continuidad. De esta manera, diversos elementos se fueron desarrollando y consolidando durante este proceso histórico, dando forma, paulatinamente, al sistema político que ha funcionado durante varias décadas. Propiciados y asentados en diversos momentos históricos, estos elementos se fueron integrando hasta estructurar un sistema de relaciones, instituciones y actores políticos acorde con la realidad mexicana.

En apretada síntesis, el sistema político mexicano:

- Adquiere las bases estructurales para la concentración y centralización del poder presidencial, como eje del sistema, durante el porfiriato.
- A partir de 1917 se empiezan a dar tres transformaciones básicas para su desarrollo posterior: la de la estructura social, la del crecimiento económico y la de la estabilidad política.
- Con la Constitución de 1917 se establecen las bases jurídicas del presidencialismo, pues legitimó la concentración del poder en manos del Presidente.
- Con las reformas sociales, basadas en los preceptos constitucionales (garantías individuales y derechos sociales), se inicia una relación entre el gobierno y las masas de tipo paternalista, lo que posteriormente operaría como base del sistema de poder y de colaboración social; el Estado se convierte en activo y fundamental promotor del desarrollo económico y social; la forma-

ción, desarticulación y consolidación de las clases sociales no sería autónoma con respecto a la evolución del Estado, pues éste mantendría un control sobre el desarrollo de las clases sociales para que, al impulsarlas, se constituyeran en sustento social del poder estatal.

- Se establece la pacificación del país con Adolfo de la Huerta.
- Adquiere vigencia social con el equilibrio de fuerzas que Obregón establece; con apoyo de la fuerza militar se agudiza la concentración del poder en el Presidente (el ejército se subordina al presidencialismo); en este período se establecen las bases de la organización sindical, las bases de la política de desarrollo agropecuario, la renegociación de la deuda externa y el reconocimiento norteamericano del gobierno mexicano.
- Inicia su desarrollo institucional con la integración y modernización del aparato gubernamental durante el gobierno de Calles; cuenta con una institucionalización del Ejército y con la división Estado-Iglesia; inicia su institucionalización política con la creación del partido del Estado, al agrupar en el PNR a los distintos caudillos, permitiendo la sucesión pacífica del poder; con el PNR, el sistema político comienza a adoptar como su signo característico el de la estabilidad; con Calles, el arbitraje del gobierno (como conciliador entre las clases sociales) se basa en las atribuciones que el Estado le concede en el terreno de la regulación y participación en la economía; se sientan las bases para la estructuración del poder económico y político del Estado, elemento fundamental para el funcionamiento del sistema político.
- Se da la tolerancia religiosa, la autonomía universitaria y la conciliación campesina con Emilio Portes Gil.

- Cuenta con la conciliación obrera y patronal a partir del período de Ortiz Rubio.
- Se consolida la regulación de la lucha de clases por el Estado con Abelardo Rodríguez.
- Logra reforzar el equilibrio jurídico, militar y político mediante el apoyo, inducido por el propio gobierno, de los campesinos (con la organización de éstos y la reforma agraria), de la clase obrera (mediante las bases de la organización sindical), de los sectores medios (a través de la organización de la burocracia), y las fuerzas nacientes de la burguesía comercial e industrial (mediante el impulso a la organización empresarial), durante el gobierno de Cárdenas; se da la propiedad de capital industrial por parte del Estado; se incorpora a las masas al partido en el poder, lo que selló la alianza que daría comienzo al control político; se da la consolidación del presidencialismo como signo característico de los regímenes posrevolucionarios superado el máximo y la fuerza del partido, pues el Presidente asume el poder del Partido. Sobreviene el período de estabilidad política, basado en un proceso de consolidación de la institucionalización de las relaciones políticas y la promoción del desarrollo económico con el Estado como principal agente.
- Se subordina a las clases trabajadoras al Estado a través del partido; se elimina al Ejército, como corporación, de la lucha política; se dan las bases de la acumulación de capital y se subordina la estructura agrícola al desarrollo industrial durante el régimen de Avila Camacho.
- A partir de 1946, cuando el partido se transforma en PRI, queda consolidado el sistema político; el civilismo arriba al poder y se consolida el proceso de institucionalización. Debido a este proceso, las facultades le

gales del Presidente, junto con los poderes de hecho, hacen que el Ejecutivo adquiriera dimensiones gigantescas.

- El PRI se conforma como partido de control político; se establece el charrismo sindical también como método de control; se reorganiza al ejército; se afianza el control de los poderes Legislativo y Judicial; y se dan las bases del desarrollo de la pequeña propiedad agrícola con el gobierno de Miguel Alemán.

— Se da la institucionalización de la lucha partidaria con Adolfo Ruiz Cortines.

- Se limita la movilización popular para apoyar directamente un proyecto de desarrollo capitalista con los gobiernos subsecuentes.
- Y se inicia la debilidad y problemática del sistema como modelo de operación política a partir de Díaz Ordaz.

En todo este proceso, se fueron dando nuevas formas y creando nuevas instituciones; las pautas de relación política se fueron conformando también como formas de dominación y manipulación masiva, y el motor de las relaciones de organización política sería el poder institucional del Presidente. Este largo período sobrevive hasta nuestros días y marca indeleblemente las formas, ritmos y estilos de gobernar y de tránsito en el proceso de modernización.

Como resultantes de este largo proceso de desarrollo histórico, se establecieron y consolidaron notas dominantes de funcionamiento del sistema político mexicano, sustentadas en, y a partir de, los componentes estructurales que se fueron desarrollando. Tales elementos constituyen las constantes del sistema, lo esencial, lo que define, o la manera como opera el sistema político.

Estas instituciones y formas específicas de hacer política son fundamentalmente: a) El presidencialismo; b) El control político, a partir de la presencia política del PRI y su

vinculación con el gobierno; c) El carácter y conformación de la clase política; d) La capacidad conciliadora del Estado mexicano a partir de las garantías constitucionales y los derechos sociales; y e) Las atribuciones y participación del Estado en la vida económica y su capacidad para regular el proceso económico, garantizando siempre la permanencia de la orientación capitalista. Además de estos elementos, el sistema político se sustenta para su cabal funcionamiento en:

- La legitimidad jurídica, basada en la Constitución, lo que le permite al Estado fundamentar su autoridad y su capacidad conciliadora y reguladora en la ley; y

- La legitimación política, basada en el consenso y la credibilidad, cuya existencia testifica el monopolio del poder y su concentración en la figura presidencial; así como en el mantenimiento (aunque sea sólo en los discursos) de los elementos ideológicos de la Revolución Mexicana, como medio para ejercer sus funciones de sanción a partir de un marco ideológico.

Todos estos factores, mediante su interrelación operativa, permitieron la estabilidad política y el crecimiento económico ²²⁵, elementos que a su vez sustentan la continuidad del Estado mexicano ²²⁶. Desde que los gobiernos emanados de la

225 Por estabilidad política se entiende la permanencia de las bases jurídicas que definen las características y funcionamiento formal del Estado mismo, junto con una sostenida paz social. Y por crecimiento económico se entiende el incremento anual del PIB. Esto no quiere decir que la economía mexicana haya vencido las contradicciones de su desarrollo, o que cuente con la autonomía y salud suficiente para garantizar permanentemente la estabilidad, pero sí que ha permitido la paulatina incorporación de la población al mercado de trabajo.

226 La continuidad se entiende como la conservación, por parte de una clase política en un sólo partido, de la orientación básica de los gobiernos revolucionarios y por lo tanto de la continuación de la estabilidad política con crecimiento económico en el marco de los aspectos sustanciales que fijó la Constitución de 1917 (garantías individuales, derechos sociales y atribución estatal para la conducción y la participación en la economía).

Revolución asumieron el poder (cuando mostraron su voluntad de no perderlo por ningún motivo), se planteó para el país el problema de la continuidad; y los factores que la sustentan han sido resultado de las necesarias reformas que los gobiernos posrevolucionarios incorporaron para adecuar el sistema a las nuevas realidades que devinieron con el proceso de modernización, lo que permitió la consolidación de un Estado que ha conservado su hegemonía y su estructura fundamental.

Ahora veamos con mayor detenimiento cada uno de los elementos de funcionamiento del sistema.

1. EL PRESIDENCIALISMO.

El Presidente de la República en México rebasa cualitativamente el poder de sus homólogos en otros Estados nacionales. La concentración del poder político del Estado en la figura del Presidente, derivó en lo que se denomina presidencialismo. Este constituye una forma de gobierno (personalista y personalizada) que se explica por la coincidencia, en una persona, de los poderes de derecho y los poderes de hecho. Implica no sólo el predominio formal del Poder Ejecutivo ²²⁷ sobre el Legislativo y el Judicial, sino también la hegemonía del poder político sobre el poder militar, el poder económico y el poder social. Además de su desempeño en el ámbito formal, el Presidente asume la función de árbitro en los conflictos entre las clases sociales, el papel de tutor de las clases po-

227 El Poder Ejecutivo en México es unitario, pues éste sólo recae en el Presidente, aunque para manejar aspectos tan disímolos de la realidad nacional el Presidente cuenta con una serie de colaboradores, órganos y mecanismos.

pulares, y la jefatura del partido que lo llevó al poder.

En México, la concentración del poder en el Presidente tuvo desde un principio una función estratégica: hacer una realidad la integración de la nación, en un país económica y culturalmente muy desintegrado y alcanzar el objetivo de que el Estado fuera el conductor y árbitro real de la economía y la política. La Revolución en movimiento reclamaba un gobierno no fuerte que la hiciera efectiva, y la unidad revolucionaria, como imperativo moral y práctico, condujo inevitablemente a hacer símbolo y garante de ella al Presidente de la República.

La concentración del poder en el Presidente de la República facilitó desde los primeros años del México revolucionario, la estabilidad en los períodos de gobierno y la posibilidad de realizar un proceso continuo en la construcción de un Estado moderno. Posteriormente, la centralización del poder también operó como unificador del grupo gobernante. Cada sexenio, las altas esferas de la burocracia se disciplinan completamente en aras de servir al nuevo mandatario. Como consecuencia, difícilmente se ha podido desarrollar una oposición al interior del grupo gobernante lo suficientemente fuerte como para desplazar o sustituir a la acción presidencial. Además, el sistema subordinó a las clases trabajadoras a los dictados del Presidente (por la vía del partido del Estado) para poder confrontar toda esa fuerza política a la oposición formal (los partidos de oposición) y a la oposición real (los capitalistas y las clases medias contrarrevolucionarias).

De esta manera, la gran constante del sistema político mexicano es su conformación global y la continua concentración del poder en la cumbre presidencial. El presidencialismo ha sido, en este sentido, sostén de la eficacia del Estado para la conducción social.

Así, la dirección política del gobierno federal es deter

minada libremente por el Presidente debido a las atribuciones (legales y poderes reales) con que cuenta como:

- a) Jefe de Estado, esto es, el depositario del poder constituido y reconocido por la sociedad mexicana. Por lo tanto, es el representante del poder de la Federación, representante oficial del país ante el mundo y jefe máximo de las instituciones y poderes que conforman la organización política del país. Como Jefe de Estado, el Presidente debe pugnar porque sus acciones permitan mantener la continuidad del Estado y garantizar su fortaleza.
- b) Jefe de Gobierno, es decir, encargado de dirigir el aparato gubernamental, o sea, el conjunto de organismos donde se diseñan las políticas y se toman las decisiones que pretenden conducir a la sociedad a la conquista de metas precisamente determinadas. La administración pública en su totalidad está bajo la responsabilidad del Presidente y son pocos los instrumentos legales o institucionales que pueden sancionar su acción. En México, la función de Jefe de Gobierno no se cumple como una jefatura, sino como un ejercicio directo del poder y de la discrecionalidad de la ley. Todas las decisiones trascendentes de gobierno son tomadas personalmente por el Presidente, sugeridas si acaso por sus colaboradores directos.
- c) Jefe supremo de las Fuerzas Armadas; esta atribución es resultado del proceso histórico posterior a la Revolución, ya que el ejército triunfante fue el que centralizó el poder y cuando éste pasó a manos de los civiles, el control de las fuerzas armadas garantizó la lealtad ideológica y política del ejército al Estado y evitó posibilidades de golpes de estado o de levantamientos armados (cuando éstos se presentaron, su derrota fue inmediata). La sumisión de las fuerzas armadas

al Presidente -que tiene su origen en la identificación ideológica con las instituciones del nuevo Estado posrevolucionario-, ha constituido un importante factor de continuidad, pues éstas son un fiel sostén, como institución, del resto de las instituciones de la nación. El Presidente tiene la facultad de movilizar a las fuerzas armadas e incluso suspender las garantías en caso de guerra, decisión que queda fuera del control judicial.

- d) Jefe real del PRI, jefatura que no es de extrañar, ya que este partido fue fundado desde el poder del Estado. El PRI en su conjunto acata la palabra del Presidente en tanto éste es también Jefe de Estado y Jefe de Gobierno. El hecho de ser Jefe real del PRI otorga al Presidente una serie de facultades situadas más allá del marco constitucional, como son la designación de su sucesor y el nombramiento y sanción de los candidatos del partido a los puestos de elección popular de importancia, como las gubernaturas, las senadurías, las diputaciones, así como las principales alcaldías. Por ser el PRI el partido dominante y oficial integrado por sectores, le da al Presidente de la República el control sobre las principales organizaciones obreras, campesinas y populares. Esta facultad garantiza la disciplina entre los miembros del PRI, que aún cuando no afilia a toda la sociedad, sí mantiene relaciones con los grupos políticos más organizados e importantes. Muchas veces el Presidente cumple funciones de arbitraje a través del partido, cuando surgen diferencias entre los sectores que lo integran o en conflictos sociales que trascienden la disciplina partidista. La función política del Presidente como Jefe real del PRI (manteniendo la distancia entre la formalidad y la realidad) a la vez que ha fortalecido al presidencialismo, ha si

do un importante factor de estabilidad para el sistema político.

- e) Responsable personal y directo de la política exterior, pues es quien representa al país en el ámbito externo; quien celebra y abroga los tratados y convenciones diplomáticas con la aprobación del Senado; quien construye la política internacional del país, o sea, reconoce o no a los gobiernos extranjeros, decide la ruptura de relaciones, celebra las alianzas y realiza o autoriza las declaraciones de política internacional; y determina el sentido de la votación del país en los organismos internacionales.

Estas características del Presidente sintetizan la dinámica fundamental de las relaciones políticas de México. Sus órdenes, sugerencias, iniciativas, o elaboraciones ideológicas, adquieren una dimensión incomparable con otros grupos o componentes del aparato de poder.

Además de las atribuciones señaladas, el Presidente en México cuenta con elementos como:

- La subordinación del Poder Legislativo. Desde las primeras etapas de los regímenes revolucionarios, un razonamiento político de primer orden ha sido eliminar la oposición en el Congreso para lograr la supervivencia y fortalecimiento del Ejecutivo. Así, la pertenencia de la mayoría de los legisladores al PRI (del cual el Presidente es el jefe real); la facultad presidencial del nombramiento de los principales cargos y puestos en la administración pública, en el sector paraestatal, en los puestos de elección popular y en el poder judicial; la dependencia del sueldo y otras prestaciones económicas con respecto del líder del control político y la aceptación de que el Legislativo sigue los dictados del Poder Ejecutivo, son las razones principales que hacen: que los legisladores, a través de la disciplina partida

ria, aprueban sin condición las medidas y leyes que el Ejecutivo propone y desea; que su rebelión sea improbable, ya que si lo hacen terminarían con su carrera política; que se muestren agradecidos y comprometidos con el Presidente pues a Él le deben su designación; y que asuman una actitud cómoda y del menor esfuerzo al aceptar los dictados del Presidente, quien cuenta además con la facultad constitucional para legislar. A esto se añade que los candidatos a diputados y senadores que desean hacer una carrera política se sientan obligados a distinguirse por su lealtad al partido y al Presidente, pues su ascenso depende, en última instancia, de la voluntad presidencial. En su concepción, la experiencia larga y hasta ahora no desmentida, indica que la sujeción es más lucrativa que la independencia. Todo esto ha configurado un sistema en el cual el equilibrio de poderes no funciona, pues hay una tendencia marcada que favorece al Ejecutivo.

- La relativa subordinación del Poder Judicial. Este poder es autónomo en todo lo que no tenga una implicación eminentemente política y sea de importancia para el Ejecutivo. En el caso de los magistrados de la Suprema Corte de Justicia, parecería que la Constitución los ha rodeado de las garantías necesarias para asegurar su independencia, sin embargo, su sujeción política con respecto al Ejecutivo se explica porque en la realidad el nombramiento de los magistrados depende exclusivamente de la voluntad presidencial, no obstante la intervención del Senado que opera exclusivamente como sancionador de la voluntad presidencial. Si bien la Suprema Corte obra con cierta independencia respecto al Poder Ejecutivo y constituye, en ocasiones, un freno a los actos del Presidente y de sus colaboradores, su función política principal es dar esperanza a los grupos y personas

que pueden utilizar este recurso de salvar en lo particular sus intereses o derechos. Es cierto que la Suprema Corte constituye un poder, pero esto no impide que en las grandes líneas siga la política del Ejecutivo y sirva de hecho para darle mayor estabilidad.

- Las atribuciones en materia económica. El Presidente mexicano tiene en sus manos amplios y variados aspectos de la vida económica a través de instrumentos diversos: aunque compartidas con otras instancias del Ejecutivo, se encuentran la política fiscal (mediante la ley de ingresos y el presupuesto de egresos), la política monetaria, la política de precios, de inversiones y obras públicas, de importaciones y exportaciones, etc. y además tiene como sustento toda la base material de que dispone el Estado (empresas paraestatales, el crédito bancario, la hacienda pública, etc.), aunada a la capacidad jurídica para ordenar y reglamentar toda la administración. La Ley de Atribuciones del Ejecutivo en materia económica le permite al Presidente de la República legislar para asegurar la rectoría del proceso económico por parte del Estado y le otorga facultades para imprimir la orientación al aparato económico que estime conveniente en función de los grandes intereses nacionales. Así, la discrecionalidad de la ley le da al Presidente gran capacidad de regulación en el terreno económico.
- La sujeción de los estados y municipios al Poder Federal. La soberanía de los estados es formal en México, pues sus poderes sucumben cuando ponen en peligro el sistema político. Los gobernadores son designados y pueden ser depuestos con relativa facilidad a iniciativa del gobierno federal. La dependencia de los estados respecto al gobierno federal se manifiesta con claridad en el terreno financiero, pues la aportación federal a ca-

da estado depende de consideraciones políticas y económicas definidas en el centro. Frente a la concentración de recursos, funciones públicas y poder de la Federación, se da el raquitismo, limitación de sus funciones públicas y una debilidad política estructural en las haciendas estatales. El calendario político de la sucesión de poderes en los estados hace que la fuerza política del Presidente de la República vaya aumentando conforme se aproxima la sucesión presidencial, momento en el cual el 95% de los gobernadores han sido designados durante su gestión presidencial. Por su parte, los municipios dependen del gobierno estatal y federal y viven una debilidad financiera que reduce al mínimo sus funciones públicas. Estos hechos hacen que en la realidad política mexicana el sistema de distribución espacial del poder entre tres niveles de gobierno no funcione, pues la concentración del poder se da en el gobierno federal, en el Ejecutivo y finalmente en el Presidente.

- La facultad de ser elector de su sucesor. Al control del gabinete presidencial, integrado por miembros que el mismo Presidente escoge y remueve libremente, se suma otra importante atribución del Jefe del Ejecutivo: la de determinar la designación de su sucesor. Según las fuerzas políticas del momento, el Presidente llega a tener en su gabinete a miembros "heredados" del gobierno anterior, pero su permanencia en el gabinete depende de su fidelidad al presidente en turno. Este control de la lucha sucesoria, es otro factor principal de la estabilidad política del país. En términos de la continuidad, esta facultad del Presidente ha permitido que no se de un rompimiento político serio entre un sexenio y otro, y que en mayor o menor medida se realicen acuerdos, tácitos o explícitos, para facilitar la transición del poder.

En síntesis, el sistema político mexicano aparece como una alianza institucionalizada de grupos sociales organizados como poderes de hecho; en donde el Presidente ha sido promovido constitucionalmente con poderes extraordinarios, aparece como árbitro supremo a cuya representatividad todos los grupos someten y por cuyo conducto legitiman sus intereses; se mantiene y estimula entre la sociedad el culto al poder presidencial; y se utilizan formas tradicionales de relación personal como formas de dependencia y control del personal político que gira alrededor del Presidente, y es la institucionalización del poder lo que da las dimensiones gigantescas al poder presidencial.

2. EL CONTROL POLITICO.

El nacimiento del PNR en 1928 marcó un momento de gran importancia para la historia política de México, pues éste fue el primer paso para la institucionalización de las formas como el Estado heredero de la Revolución se relacionaría con las bases sociales del país. El partido del Estado fue desde entonces una de las bases más sólidas del Estado contemporáneo y uno de los pilares fundamentales del sistema político mexicano.

Cuando este partido se transformó en PRM y después en PRI, se realizaron las reformas necesarias para construir una estructura organizativa cada vez más vertical, hasta concentrar la dirección del partido en el Comité Ejecutivo Nacional y en especial en el Presidente del partido. Como consecuencia de este proceso, la relación entre las bases, el partido y el poder sufrió una transformación cualitativa, separando cada vez más a las bases de la posibilidad de influir en los programas de gobierno de sus candidatos triunfantes.

El partido ha actuado entonces como un instituto de poder al servicio del Estado, ya que como señalamos, el Presidente de la República es el Jefe real del PRI.

Las funciones que ha desempeñado el partido en el poder desde 1929 son múltiples y contradictorias, pero precisamente en esas contradicciones radica su capacidad para conservar el poder. Por su carácter de aparato de Estado, bajo los designios gubernamentales, el PRI puede ejercer sus funciones principales:

a) La electoral. Como toda institución de este tipo, participa en las elecciones nombrando candidatos a todos los puestos de elección popular, realiza campañas políticas, moviliza a sus afiliados y, sobre todo, conserva el poder. Pero los hombres seleccionados para los distintos puestos reciben sus órdenes de arriba, ya que sus posibilidades de progreso dependen más de las selecciones hechas desde arriba que el apoyo que reciben de abajo. En este sentido, la elección de los gobernantes se ve sesgada por el control que el gobierno ejerce sobre el sistema electoral y sobre el Partido en el poder. Dada la afiliación indirecta, pero forzosa, de los trabajadores organizados al Partido y dada la hegemonía de éste en el sistema, la representación social se diluye.

Desde la formación del Partido, el grado de representatividad que lograron sus primeros dirigentes fue muy cuestionable, sin embargo, aunque el PRI no tenga ni la mitad de los votos de la población votante, ha sido capaz de mantener el poder por la calidad de votos que sí logra, por los respaldos legales que encuentra en su acción, por su imagen de poder que consume la sociedad y por los mecanismos políticos de conciliación que puede ejercer. En el terreno electoral una función pri

mordial del partido del Estado es legitimar el régimen político prevaleciente. Se trata de que todos los miembros del partido que son nominados para los puestos de representación popular tengan tras de sí la sanción popular del sufragio y, cuando las circunstancias lo requieren, el partido se asegura de la presencia de las masas en mítines o desfiles que expresen su apoyo y adhesión al gobierno. Así, al apoyo que en la contienda electoral el Estado le otorga al PRI, éste corresponda proporcionando los medios para que el grupo gobernante pueda seguir conservando el poder en México, pues utilizando las formas democráticas permite mantener en la realidad la dominación absoluta del partido del Estado. Esto es, el PRI le ha permitido al gobierno dar legitimidad a su permanente control a través del proceso electoral.

- b) La de control político. Difícilmente el PRI hubiera tenido el éxito electoral y político que la historia muestra, si no desempeñara un papel importante como aparato de Estado: el que se refiere al control político. Sólo manejando a las bases sociales desde el poder estatal, el PRI ha logrado mantener una relación estable entre las bases sociales y los gobiernos de la Revolución.

Este control político lo realiza el partido en dos niveles. Por un lado, aglutina en su seno a la clase política que dirige los destinos nacionales. El partido es el encargado de mantener la unidad y la disciplina internas de manera que las disputas por el poder no rompan el orden institucional como acontecía frecuentemente antes de que existiera un partido francamente colaborador del gobierno. En términos de la continuidad, el PRI garantiza que las transiciones de poder sean pacíficas y que los gobernantes guarden un mínimo de le-

gitimidad ante la población. Por otro lado, una de las funciones primordiales del PRI es la de fungir como espacio político en el que se negocian permanentemente las relaciones con los sectores sociales con importante presencia política en el país. Tanto el movimiento obrero, como los campesinos organizados y los miembros de la burocracia gubernamental, regulan sus actividades, presiones y apoyos a través del partido. Al aglutinar de manera indirecta a las grandes masas obreras, campesinas y populares, el PRI cumple con el papel de controlador y mediador de los conflictos sociales que pudiesen surgir en el interior de esas organizaciones y entre éstas y el gobierno, utilizando métodos que, aunque a veces autoritarios, se han institucionalizado también. Por ejemplo: la capacidad conciliadora del Estado y el papel del PRI como elemento de conciliación permiten mantener un tipo de relación entre obreros y Estado que garantice la estabilidad política de los regímenes. Este papel mediador, conciliador y disciplinador ha hecho que el partido sea un instrumento importante para regular la lucha de clases en el país. En este sentido, el PRI trabaja en disminuir las demandas populares, en tratar de apagarlas sin encauzarlas en lugar de despertar e impulsar las luchas populares. En términos de la estabilidad, el PRI actúa como catalizador de las tensiones entre los grupos más organizados del país pues, aún cuando el partido no afilia a la mayoría de la población, sí aglutina a los sectores más organizados. Es evidente que, en aras de la estabilidad política, el control de esos grupos por parte del partido oficial ha reducido al mínimo los conflictos y divisiones en esas clases sociales; al mismo tiempo, el grupo gobernante utiliza al PRI para controlar cuidadosamente las demandas de esos grupos de acuerdo con

sus propios intereses.

Por todo lo anterior, se puede decir que el PRI ha constituido un instrumento que permite la eficacia de las relaciones de poder con la sociedad en su conjunto, a través del control de la lucha política. La forma en la que el PRI aglutina a sus bases, en tanto mecanismo legitimador, le da sustento político y estabilidad al régimen. Su fuerza no está en sí mismo, sino en su relación directa con el aparato estatal (al que se integra como agencia electoral y como mecanismo de control político). El poder del PRI proviene del poder con que el Estado mexicano ha dotado a la estructura gubernamental que dispone de los recursos públicos.

Entre el PRI y el gobierno se ha creado un paralelismo estructural; partido y gobierno se complementan, se necesitan y se fortalecen entre sí, haciendo paralela la existencia de sus burocracias. El partido le es necesario al gobierno porque es su instrumento de estabilidad, legitimación, continuidad y renovación institucional, al tiempo que el gobierno le es necesario al partido porque en él encuentra su sustento y justificación. De ahí que se afirme que en México, las instituciones (particularmente estas dos) se encuentran en una simbiosis política.

3. EL CARACTER Y LA CONFORMACION DE LA CLASE POLITICA.

El funcionamiento del sistema político mexicano está íntimamente relacionado con la composición y actividad de la clase política. Esta se entiende como el grupo de profesionales de la actividad pública, cuya base social de poder y su cohesión como clase social se dan precisamente a partir de su acceso a la disposición de los recursos económicos del Estado (que sustentan la capacidad de negociación de grupos y cama-

rillas políticas incorporadas en el aparato de gobierno, incluso el partido y las empresas estatales), y de que ejercen el poder del mismo.

El proceso de desarrollo del país y los cambios ocurridos en la sociedad civil, marcaron indeleblemente la manera de ejercer el poder político en México, así como los cambios radicales en la clase política. Cuando triunfó la Revolución, se aglutinaron las diversas facciones revolucionarias en la llamada "Familia Revolucionaria" y el procedimiento de los militares fue incontrastable, manteniéndose en el poder hasta que se sentaron las bases institucionales y se dibujó el perfil económico del desarrollo. Aunque el arribo del civilismo en el control del gobierno no significó el desplazamiento inmediato de los militares de la clase política, fueron los políticos profesionales, provenientes de los estratos medios de la sociedad, los que asumieron el poder y se arraigaron en él. La administración pública (el personal formado por la burocracia gubernamental) se convirtió casi en obligado canal de ascenso político. Así, el poder se transfirió de los militares, al partido y de éste a los aparatos gubernamental y estatal, con el consecuente fortalecimiento del presidencialismo.

La permanencia de estos políticos en la cúpula del poder se dio en un período de consolidación de un modelo de desarrollo en el que maduraron las clases sociales, bajo la égida del poder estatal, cuyo recurso constante de legitimación fue el erigirse como árbitro tutelar de las contradicciones sociales. La conformación del aparato estatal y su incidencia en la sociedad, obligó a que los hombres del Estado recurrieran a ordenar el país de acuerdo a una experiencia más política que administrativa. Las razones del Estado fueron prioritariamente políticas, por lo que sus mejores hombres fueron también políticos. Más que la trayectoria administrativa contaba la carrera política, esto es, la política de

grupos y de relaciones personales. Este grupo de políticos adquirieron su experiencia en el ejercicio del poder a través de su relación con los movimientos y los conflictos sociales, a la vez que labraban su carrera política profesional adquiriendo experiencia administrativa y relaciones personales por la vía de la rotación de puestos de ese carácter. Pero los técnicos siempre estuvieron detrás de estos grupos, subordinados ya como asesores o como colaboradores de distintos niveles.

Sin embargo, el desarrollo industrial del país exigió una atención administrativa de personal cada vez más altamente calificado en los distintos sectores de su expansión. Lenta y paulatinamente, los sectores técnico-administrativos de la capa gobernante fueron adquiriendo cada vez más importancia. Así, la necesidad de contar con técnicos especializados en los puestos clave de las decisiones se convirtió en una necesidad a considerar en las designaciones, dentro de la política de grupos y de relaciones personales.

La etapa en la que comenzaron a predominar los administradores y técnicos especializados en el gabinete presidencial, la inauguró Luis Echeverría, tendencia que cobró vigor y empezó a dar muestras de solidez con López Portillo. Incluso la composición inicial del gabinete de Miguel de la Madrid dejó ver claramente la dominación tecnocrática del aparato estatal, pero también puso de manifiesto que la tecnocracia no se ha politizado lo suficiente como para hacer de lado la tradición de hacer política a la manera de antaño. Los políticos de la vieja escuela constituyen así, en varias ocasiones, el soporte de la actuación de una tecnocracia aún políticamente torpe.

"La tecnocracia se distingue de la tendencia política, no en la exclusión de habilidades, sino en que ésta se presenta como un fenómeno histórico de sustitución generacional de la élite en el poder. Se trata de una nueva generación que comprende de el problema del desarrollo nacional como un problema cu-

yas soluciones van precedidas por premisas de carácter eminente técnico-administrativo". 228

En este sentido, los tecnócratas necesitan de los políticos de vieja cepa para sostener dos pilares de fundamentación del Estado mexicano: la conciliación y la legitimación. Esto es, para el necesario control de las grandes masas obreras y campesinas; para que tenga lugar la conciliación política; para legitimarse en el poder a través del manejo de los conflictos sociales; de la perspectiva política de las concesiones que se va precisado a hacer el Estado; y hasta para el manejo adecuado del discurso político. Pero ambas tendencias no son irreconciliables, pues existe un fenómeno de interacción en el que los políticos se tecnocratizan y los técnicos se politizan, fenómeno que aún no ha concluido.

Ahora bien, las aterias de la movilidad del actual sistema político de México, se han caracterizado por el acceso periódico a todos los puestos políticos del país, pues casi nunca los cargos son ocupados por el mismo hombre durante más de un período; los presidentes ejercen por seis años y después se retiran junto con la mayoría de los principales funcionarios de su administración. La circulación se realiza en los niveles más altos de la burocracia, lo mismo que en los puestos de elección. En ocasiones, esos cambios no implican más que un intercambio de cargos entre un cierto grupo de individuos (ministros que pasan a las gubernaturas o a dirigir empresas estatales y viceversa). Si bien la movilidad de carrera entre los políticos de México opera de acuerdo con un sistema de grupos o camarillas que funciona como una red organizada con alianzas de viejos camaradas, se conserva el principio de la circulación y entran al sistema nuevos grupos de asesores.

228 "La clase política se transforma; la tecnocracia dominante", en Análisis Político, 30 de septiembre de 1981, p. 138.

Los miembros más instruidos de la clase media mexicana que escogen seguir la carrera burocrática, y que en ocasiones han estudiado en el extranjero --la mayoría a nivel posgrado--, se van introduciendo en el sistema político por medio de la administración pública, formando parte de una élite. Pero también la carrera política se realiza a través de los puestos electivos inferiores, con el patrocinio del PRI. Cualquiera que sea el camino (una carrera en la administración pública, la política en el PRI, grados militares o empresas del Estado), para lograr ascender en el sistema político es importante, además de las alianzas políticas, el comportamiento autodisciplinario aprendido de manera informal o exigido por el establecimiento político institucional.

Es cierto que en el presente, la designación de funcionarios no se limita a los parientes y partidarios de los miembros de la clase política, pues con cada nueva elección y cada nueva administración, se eleva a un creciente número de personas que no son parientes o aliados de los expresidentes u hombres fuertes regionales; se admiten jóvenes con talento y ambición, por sus capacidades técnicas en un sistema aceleradamente tecnocratizado ²²⁹ sin que tengan experiencias políticas previas, lo que si bien propicia problemas en la conducción política, asegura al sistema político una base de apoyo más amplia y contribuye a que se realice una razonable circulación de la clase política. Pero también es cierto que los grupos pertenecientes a los dos grandes sectores del PRI (obrero y campesino) y la población mexicana en general, tienen un acceso extremadamente limitado a las jerarquías políticas. Al parecer, esto se debe a que la competencia por el poder dentro de la clase política se encuentra cuidadosamente controlada. Por ello, describir al sistema político mexi-

229 Justamente porque los canales de participación política, vía partidos, se encuentran cerrados.

cano como dominado por una élite política (lo cual no es novedoso, pues en la mayoría de las sociedades la influencia política está desigualmente distribuída), implica que el verdadero acceso a la estructura de poder en México es muy limitado y que entre las organizaciones que con frecuencia están excluidas de ese acceso e influencia, se hallan dos de los tres pilares del PRI mismo, las organizaciones de los sectores obrero y campesino.

Por otra parte, un mecanismo que constituye uno de los obstáculos para democratizar los procedimientos del partido y en general de la actividad pública del país, es el tapadismo, es decir, la selección oculta o invisible de los candidatos del PRI a los puestos de elección popular, sobre todo los superiores y particularmente el Presidente de la República. En éste último caso, el más ilustrativo, según una tradición no contrariada durante las últimas décadas, el elegido sale del círculo cercano del Presidente, más concretamente de sus secretarios de Estado, lo que indica el margen estrechísimo de la selección que hace el Presidente. Además, desde el punto de vista de la población en general, aún esa selección así de apretada se hace dentro de una oscuridad tan impenetrable que el mexicano no alcanza a conocer los mecanismos y motivos de tal designación.

4. LA CAPACIDAD CONCILIADORA DEL ESTADO.

La experiencia política de México después de la Revolución, ha mostrado que la hegemonía dentro de un Estado depende más del equilibrio entre los sectores sociales que dirige, que del uso de la fuerza y la coerción. Ello se debe al valor que las sociedades modernas le han otorgado al bienestar social, la seguridad y la tranquilidad política. Puede decirse

que estos elementos han facilitado la permanencia de ciertos regímenes, aún cuando las condiciones económicas afecten seriamente a la población.

El Estado mexicano cuenta con instituciones y mecanismos ecaminados a evitar la polarización entre los distintos intereses sociales que pudieran causar conflictos desestabilizadores en la sociedad. Desde la Constitución (con las garantías y derechos sociales) hasta el Ejército mismo, existen múltiples recursos para negociar, conciliar o simplemente dialogar con los grupos representativos que en algún momento pudieran significar una oposición al régimen o al Estado.

Las demandas sociales abanderadas por los sectores que habían luchado en la Revolución, fueron incluidas en la Constitución de 1917 y se adelantaron legislaciones para mantener una relación estable entre los trabajadores y el Estado. Tal fue el sentido de los artículos 27 y 123 constitucionales. La alianza de los trabajadores con el Estado le ha dado a éste la posibilidad de conciliar con las clases opositoras (básicamente con el capital) sobre una base de legitimación popular, para alcanzar las paulatinas conquistas y reivindicaciones de los trabajadores. Establecida como marco jurídico, la Constitución de 1917 facultó a los gobernantes para intervenir tuteladamente en defensa de uno y otro sector social, según el carácter de la problemática que se presentara y de acuerdo con las coyunturas políticas del país. De esta manera, la defensa de los derechos obreros y el reparto agrario se constituyeron en armas para la negociación política entre el capital y el trabajo, a la vez que el poder del Estado conducía los destinos del país hacia la consolidación del capitalismo.

Paralelamente, a partir de las garantías individuales que también incluye la Constitución, los márgenes de conciliación del Estado mexicano se ampliaron considerablemente. En aras de vigilar que los individuos gocen de las liberta-

des que les otorga la Constitución, el gobierno ha sido facultado para intervenir y evitar conflictos atentatorios contra la vida ciudadana. En este sentido es que han sido justificadas las acciones represivas que dirige el Estado en momentos determinados. Aunque no sin dificultades, en todo caso se ha logrado evitar la polarización de un conflicto que pudiera tener mayores consecuencias. Una de las habilidades del Estado mexicano ha sido la de administrar la represión para consolidar su poder y utilizarla como medio de conciliación política ¹³⁰.

Desde 1940, el crecimiento de la sociedad, la evolución de las clases sociales, el surgimiento de nuevas organizaciones políticas de oposición, entre otros, han sido generadores de diversas transformaciones en el aparato estatal. Tales transformaciones se han dado con el fin de adecuarse a las nuevas realidades sociopolíticas que implicó la modernización y para evitar el conflicto social. Consecuentemente, las formas específicas como se desarrollan las relaciones políticas del país se han ido afinando, pero manteniendo la estructura fundamental del Estado mexicano.

La relación entre las diversas clases sociales y entre éstas y el Estado --así como los canales por lo que se encauzan las contradicciones sociales y su correspondiente lucha política-- se realizan dentro de marcos institucionales, en donde la negociación política ha impedido una confrontación abierta entre ellas y con el Estado, contribuyendo a la conciliación de la lucha de clases.

130 Este caso lo ilustra la represión al movimiento estudiantil de 1968. Aún cuando la sociedad en general reprobó las acciones del 2 de octubre, el resultado de la matanza evitó que se agudizara el clima de inestabilidad política provocado por los estudiantes. Tal movimiento, que pudo llegar a trastocar bases importantes del poder político en México fue reducido por la represión a una lección para el grupo gobernante: la necesidad de flexibilizar las relaciones políticas en México.

Por otra parte, el hecho de que el sistema político mexicano haya conservado el apoyo de aquellos miembros de la sociedad con capacidad para amenazar la estabilidad política si sus intereses se ven en peligro, o el hecho de que la mezcla de demandas, apoyos y respuestas de la política gubernamental de México haya producido más de cuarenta años de estabilidad y haya contribuido a sostener por varias décadas un crecimiento económico, se puede explicar por la naturaleza de las demandas que los diversos sectores de la sociedad mexicana le han presentado a su sistema político y la forma como éste ha respondido a tales demandas. Esto es, su capacidad para limitar el número de demandas presentadas o para responder a ellas con los recursos del Estado.

En algunos sectores, como el campesino, las demandas son limitadas si se toman en cuenta con respecto a la proporción del total de la población y con respecto a los recursos requeridos por el gobierno para satisfacerlas. Este sector ha presentado pocas demandas políticas que impliquen una amenaza a las capacidades del sistema político, lo que se atribuye a su cultura política, esto es, a sus actitudes con respecto al sistema; a las capacidades de la economía mexicana para satisfacer relativamente las aspiraciones de movilidad de este sector; y a la estructura y funcionamiento del PRI, en lo que respecta a su capacidad para limitar la competencia efectiva entre los grupos. En un sentido político, el programa de reforma agraria de México ha sido utilizado como un importante elemento conciliador para este sector y ha tenido varias consecuencias profundamente estabilizadoras. Primero, la creación de los ejidos derribó muchas de las barreras para la movilidad social y económica que previamente restringían a los miembros con más alta motivación de la comunidad; mientras más han obtenido los frutos de la reforma, mayor ha sido la adhesión de estos individuos al régimen político. Segundo, los campesinos que recibieron parcelas, se

transformaron de disidentes políticos en partidarios de cualquier régimen que les permitiera conservar sus tenencias, por pequeñas que fueran. Y tercero, el programa de redistribución les dio esperanzas a aquellos que aún no se habían beneficiado directamente con él; esperanza que se refuerza con cada nueva administración que se compromete públicamente a cumplir la reforma agraria.

Pero también existen sectores que presentan demandas políticas e intervienen activamente en la vida política de diversas formas. Entre estos sectores se encuentran:

- Los grupos de ingresos medianamente elevados que comprenden a la burocracia gubernamental. Dentro de la estructura del PRI, los funcionarios del sector popular actúan como autorizados voceros de los burócratas, agrupados en la FSTSE. Los incrementos en los salarios y las prestaciones adicionales que ha obtenido este grupo, lo mismo que el creciente número de cargos políticos que se le conceden cada seis años, muestran el carácter de sus demandas y el grado de su eficacia política para influir en la conformación de la política gubernamental.
- Los segmentos de ingresos altos de la sociedad mexicana, prominentes en el sector privado de la economía. Las organizaciones empresariales (particularmente la CONCAMIN y la CONCANACO) desempeñan un papel importante en la formulación de las políticas gubernamentales que afectan sus intereses inmediatos. Su influencia se refleja en el contenido de todas las políticas especiales adoptadas para promover el crecimiento económico del país. Por tanto, el apoyo de este sector al gobierno depende de la naturaleza favorable de las respuestas del sistema. Ello no es una sorpresa, dada la creciente comunidad de intereses que se ha observado entre las élites económicas y políticas del país.

El apoyo de los miembros de la sociedad que tienen mayor

importancia política se ha asegurado por una muy amplia gama de recursos políticos utilizados por el gobierno como instrumentos de conciliación. Hasta ahora, el gobierno ha podido responder a los ciclos de descontento con medidas graduales (conciliatorias) destinadas a responder de alguna manera a los diversos intereses de la sociedad, así como a aliviar las presiones en aumento, sin que se alteren en forma importante las políticas fundamentales. Aumenta temporalmente la tasa de redistribución de la tierra, se incrementan los salarios mínimos legales, se otorgan mayores prestaciones a la burocracia, se acelera el ritmo de construcción pública de viviendas, se dictan medidas favorables al sector privado, etc. A nivel regional y local, a veces el régimen concilia a los grupos de oposición que forman parte de los sectores obrero y campesino, y en otras ocasiones admite a los líderes de las facciones disidentes, una técnica frecuentemente utilizada por el PRI. Otro tipo de medidas orientadas en este sentido consisten en admitir o recompensar a los voceros potenciales de demandas, como los líderes obreros (mediante lucrativas canonjías), o los líderes campesinos (a través del ascenso en las filas del sector campesino del PRI). Ello muestra el sistema de movilidad que atrae la fidelidad personal de los voceros de los sectores. Esa estructura de lealtad y disciplina le ha permitido a la clase política debilitar o eliminar el descontento y la oposición en algunos casos, o no tomarlos en cuenta en otros. Todos estos métodos de conciliación reducen la necesidad de aplicar la acción coercitiva (aunque no evitan tal posibilidad si el descontento y la oposición se salen de ciertos límites); aumentan la apariencia de legitimación del gobierno y debilitan el desarrollo de una oposición organizada y agresivamente dirigida.

Finalmente, otro factor que ha contribuido a debilitar las demandas y mantener la estabilidad política se atribuye a la capacidad del sistema para controlar, si no es que impe

dir por completo, la competencia por el poder político (en tanto el gobierno controla al partido para que gane las elecciones y limita la competencia a los confines de la clase política); y la posibilidad del sistema para detectar el descontento y hacerle frente con suficiente rapidez para evitar cualquier amenaza a la estabilidad (a partir de la red de comunicaciones que la estructura del PRI le ofrece al gobierno, utilizando paralelamente al partido como mecanismo de control político).

5. LA FACULTAD DEL ESTADO PARA REGULAR EL PROCESO ECONOMICO.

Un elemento fundamental para la estabilidad política ha sido el crecimiento económico traducido en desarrollo, y el factor principal que permitió este crecimiento fue sin duda la participación y el rectorado de la economía por parte del Estado.

Si bien desde la época de Juárez y posteriormente con el porfiriato se acuñaron mecanismos para la participación estatal en la economía, fue en la Constitución de 1917 en donde se consagró la intervención que tendría el Estado en el terreno económico. Debido a que la necesidad de promover el desarrollo nacional no podía dejarse a las fuerzas sociales existentes al triunfo de la Revolución (dada su incapacidad para consolidar una economía que pudiera incorporar a importantes contingentes de la población al mercado nacional y pudiera proyectarse internacionalmente), la tarea quedaba reservada para el Estado. La redacción de la Constitución en este campo fue clara, pues consideró a los recursos del país (territorio, subsuelo y aguas) como propiedad de la nación y establecía la obligación estatal de promover el desarrollo. Sólo el Estado, como institución rectora de la sociedad, po-

dría administrar los bienes de la nación.

De esta manera, se contó con argumentos legales para desplazar a compañías extranjeras de los sectores básicos de la economía y los gobiernos posrevolucionarios desarrollaron actividades económicas en aquellos sectores donde la iniciativa privada no era capaz de hacerlo (obras de infraestructura, minería, electricidad, petróleo, etc.). Consecuentemente, el Estado ocupó el control de los puntos claves de la economía.

En la medida que el Estado asumió posiciones cada vez más importantes en la producción nacional, contó con la capacidad de regir la política económica en su conjunto (a través de la política fiscal, el control del circulante y su paridad con las monedas extranjeras, la protección a la industria, etc.).

Dos de los renglones básicos en los que se sustenta el poder económico del Estado y por medio de los cuales ejerce también el rectorado de la economía, son el gasto público y las empresas paraestatales. El gasto público le permite pagar sus compromisos internacionales, cubrir los gastos de administración, y los gastos de inversión en obras de infraestructura, actividades productivas y obras sociales. La importancia de este recurso radica en la promoción del desarrollo que puede lograr el Estado, así como en el subsidio a la economía que puede significar, en beneficio tanto de los sectores privados como de las amplias masas de la población.

El Estado tiene la capacidad de controlar y administrar los más importantes recursos naturales (a través de empresas como PEMEX, CFE, etc.), así como las comunicaciones y transportes (con empresas como Ferrocarriles Nacionales). Asimismo, con la nacionalización de la banca se amplió en gran medida el control sobre las instituciones de crédito. Por otro lado, el Estado puede establecer prioridades en los programas de desarrollo, esto es, decidir qué áreas, regiones o ramas le conviene inducir o apoyar mediante sus acciones y de-

cisiones. Esto lo realiza por medio de instituciones financieras como NAFINSA, BANOBRAS, etc. El conjunto de todas estas instituciones y empresas con fines de producción y desarrollo económico, permiten que el Estado mexicano tenga una gran fuerza en sí mismo, al margen del apoyo social.

De esta manera, la intervención del Estado en la economía no ha sido sólo una postura política de los grupos gobernantes para su sustento político, sino una necesidad del desarrollo que impuso la presencia del Estado como principal propulsor. Pero a la vez, esta participación en tanto se traduce en crecimiento y desarrollo, ha sido un factor importante de legitimación y con ello de estabilidad.

B. LAS NUEVAS CONTRADICCIONES

Debido a que el gobierno de Miguel de la Madrid aún no llega a su término, consideramos que no sería objetivo hacer una evaluación total de su sexenio, pues resultaría incompleta dada la importancia que para la historia política mexicana tienen los dos últimos años de cada gobierno. No obstante, se puede decir que el marco en el que ha transcurrido más de la mitad del mandato de Miguel de la Madrid se ha caracterizado por la tensión en algunas instituciones fundamentales del sistema. Esto ha sido orillado por la particular forma en que se ha dado la conducción política y por el agotamiento del modelo que había operado durante décadas en nuestro país, al grado en que se ha llegado a cuestionar si tal agotamiento del proyecto económico iría aparejado de un agotamiento del sistema político. Si bien en términos generales se ha mantenido la paz social, sin aparentes conflictos políticos (aspecto que ha destacado reiteradamente el actual gobierno), esto no significa que no puedan existir modificaciones o variaciones importantes dentro del sistema político. Por el contrario, existen indicadores que muestran un desgaste en algunas de las instituciones que configuran el sistema mexicano.

En las últimas décadas han comenzado a operarse cambios tanto en los ámbitos del poder, como en el de la sociedad civil. Al paulatino proceso de modernización en ambos campos, se ha agregado el efecto politizador y sensibilizador de la crisis económica iniciada a principios de la década de los se te ntas. Una sociedad cualitativamente diferente y más dinámica y organizada (aunque en ella sobrevivan viejas contradicciones y deformaciones) ha exigido cambios tanto en las insti tuciones, como en las características de los hombres que acceden al poder. Las clases sociales parecen comenzar a expresar

se políticamente con una autonomía mayor a la conocida hasta ahora. Tanto los empresarios, como los obreros (éstos en menor medida ya que dependen más políticamente del Estado) formulan demandas y generan ideas que no corresponden cabalmente al funcionamiento tradicional del Estado mexicano, en la medida en que éste último tampoco responde cabalmente a los intereses de unos y otros. Ahora un nuevo tipo de gobernantes tiene ante sí el reto de responder a las necesidades que plantea una sociedad transformada; a un sistema con algunos mecanismos e instituciones que también han mostrado sus límites; y a las nuevas actividades de los mexicanos frente al Estado, que tienen su primer indicador en una creciente falta de credibilidad.

Debido a que en México se quiso imponer un Estado liberal capitalista en una sociedad campesina precapitalista, la fuerza política de la institucionalidad fue monopolizada por una minoría que condujo a la sociedad mexicana imponiéndole sus designios y aprovechando el arcaísmo de las estructuras agrarias del país. Pero evidentemente la sociedad contemporánea ha cambiado. Hoy, las bases de las clases sociales más dinámicas (las fracciones de los propietarios de capital, de los obreros y de las clases medias), ya no son agrarias, sino urbano-industriales. Y es hoy cuando en cierto sentido se ha provocado a las clases sociales para su participación política, cuando el grupo gobernante reacciona frente a esta participación que ciertamente pone en entredicho su legitimación política. Pero esta reacción no sólo deja de considerar los derechos de la participación ciudadana, sino que también pretende imponer una visión de la participación política que niega la realidad del cambio social.

Por otro lado, se ha visto que la política de coaliciones se ha dado más como estructura del Estado con sus tres sectores (campesino, obrero y popular), dirigidos por los aparatos gubernamentales, que como una alianza actualizada y ope-

rante que atraiga de algún modo a las bases. Si bien una parte de estas sigue participando de la disciplina y la lógica de las alianzas con el Estado (pues ven en la negociación, la concesión y la disciplina mayor posibilidad que en la ruptura y el enfrentamiento), es cierto que el desempleo, la inflación y la disminución de las obras sociales, aumentan las presiones de las bases sobre los líderes y la de éstos sobre los funcionarios, en formas que hasta ahora no satisfacen a unos y otros. La crisis y las opciones adoptadas para su manejo, han impulsado a los gobernantes a adoptar posiciones cada vez más ajenas a las formas y principios que caracterizaron la conducción política en el pasado.

Así, se puede decir que el enorme crecimiento demográfico; el importante cambio estructural en la población (que se ha convertido de predominantemente rural, en predominantemente urbana); y la crisis económica (que está sincronizada con la crisis internacional debido a la gran dependencia de la economía mexicana con respecto al exterior), han tenido diversos efectos políticos que se pueden sintetizar de la siguiente forma:

- Ha habido un cambio radical en la estructura social mexicana con el surgimiento y creciente organización de las clases sociales. Estas clases (en particular la del capital y las medias y secundariamente la obrera), tienen cada vez más capacidad para enfrentar el poder del Estado; aunque no quiere decir que éste lo permita.
- La crisis económica ha mostrado la creciente incapacidad del Estado para satisfacer las aspiraciones de las clases sociales a las que subordinó políticamente; y al mismo tiempo le ha hecho perder hegemonía sobre las clases opositoras.
- La misma crisis y la forma como los dos últimos gobiernos la han enfrentado, de alguna manera rompió la alianza tácita del Estado con el capital.

- El Estado ha debilitado su control sobre los trabajadores, lo que se manifiesta en el crecimiento de las organizaciones independientes y en el incremento de autonomía de diseño político por parte de las organizaciones obreras oficiales.
- La urbanización y el crecimiento acelerado de las clases medias ha obstaculizado la capacidad del PRI para controlar rigurosamente el proceso electoral, en tanto el partido oficial no tiene un esquema bien desarrollado para estas clases sociales.
- El surgimiento de varias organizaciones políticas y la consolidación del PAN como partido de las clases medias, se muestran como una expresión del naciente pluralismo de las sociedades urbanas.
- Se ha perdido la hegemonía ideológica de la Revolución, pues ésta es cada vez más cuestionada tanto en el exterior como en el interior, debido a cierto manejo del lenguaje "revolucionario" con absoluto apartamiento de la realidad. 231

Ahora bien, el proceso de modernización y complejidad de la sociedad mexicana, sumado a los efectos que en ella han provocado las dificultades económicas (ante las cuales generalmente se critican las políticas aplicadas) han producido el deterioro y un creciente cuestionamiento del carácter presidencialista del sistema mexicano. Como se sabe, la entidad presidencial en nuestro país ha representado durante mucho tiempo el poder supremo, pues ante el poder del Presidente

231 En este terreno, todo lo acontecido ha fomentado que surjan tesis políticas e ideológicas alternativas a la de la Revolución, de las que sobresalen: la que han desarrollado los empresarios, que le han vendido al PAN, al tiempo que ellos mismos promueven y que gira alrededor del neoliberalismo; y la que han desarrollado los dirigentes obreros, particularmente los asesores políticos y económicos de la CTM y que gira alrededor de la socialdemocracia.

se han inclinado los otros y la palabra del titular del Ejecutivo ha sido la última y de carácter inapelable. Esa preminencia del poder casi ilimitado y centrado en una sóla persona operó con eficacia hasta finales de los setentas, cuando la maduración de las transformaciones en todos los niveles (incluido el aumento de la complejidad social y de los asuntos del gobierno) comenzaron a exigir respuestas cada vez más ágiles, complejas y delicadas. Ahora, es difícil pensar que una sóla persona pueda conocer con precisión la naturaleza de todos los problemas importantes que cotidianamente debe resolver la presidencia, por lo que se ha tendido a ampliar y diversificar la estructura gubernamental. Esto ha implicado un incremento de la lucha política conducida por grupos que se organizan dentro y fuera de la esfera del gobierno, haciendo más vulnerable al poder presidencial. Tales grupos políticos han dificultado el control por parte del Presidente y en algunos casos han deteriorado la disciplina que ha sido uno de los elementos fundamentales para la solidez del sistema y un aspecto básico para la operación del presidencialismo. Consecuentemente, ello ha contribuido al deterioro de la imagen presidencial frente a la sociedad, al no corresponder los resultados de la administración pública con los objetivos y metas propuestas por el Presidente. Cuando se habla de soledad en el poder, no sólo se cuestiona y se critica la inmediatez de las decisiones del despacho presidencial, sino también el presidencialismo, la acumulación de poder incontestado y, en suma, la posibilidad de un divorcio creciente entre sociedad y Estado.

Una de las características fundamentales de los regímenes posrevolucionarios fue su capacidad de negociación y de conciliación, utilizada como mecanismo para entablar el diálogo necesario con los diversos sectores sociales. Esto permitió mantener y reproducir el consenso que legitimaba y respaldaba los proyectos gubernamentales. Si bien en algunos ca

sos se utilizó la represión para evitar cuestionamientos peligrosos, se contaba con la posibilidad de ofrecer la paulatina incorporación de importantes sectores de la sociedad a la actividad económica. Pero en la medida en que se agotaron las posibilidades de crecimiento y la sociedad empezó a reclamar nuevas formas de participación política, se inició un proceso de deterioro en algunas de las instituciones que crearon los gobiernos para consolidar su permanencia en el poder. Los tres últimos presidentes fueron seriamente cuestionados y en algún momento de su sexenio perdieron la capacidad de conciliación que es parte fundamental del liderazgo presidencial. En la medida en que se abusó de la autoridad frente a la conciliación (Díaz Ordaz con respecto a las clases medias y Echeverría y López Portillo con respecto a los sectores empresariales), la institución presidencial inició un proceso de desgaste, generando un deterioro en el liderazgo gubernamental.

En las presentes circunstancias se puede observar una fuerte disminución en algunos instrumentos del ejercicio del poder, entre ellos la capacidad financiera, el prestigio y la credibilidad, lo que impide que la instancia presidencial cuente con el mismo peso determinante que en el pasado le era característico. El núcleo básico del sistema político ha sido el peso de la autoridad presidencial y la forma como se ha relacionado con los llamados sectores populares; relación que operó con eficacia y sin grandes contradicciones mientras el gobierno pudo mantener la promesa del desarrollo constante. Sin embargo, el estallido y dinámica de la crisis canceló esta promesa gubernamental; ha deteriorado el prestigio presidencial; y ha introducido contradicciones en el marco de las relaciones entre el poder público y sus bases tradicionales de apoyo, debido a que sus mecanismos de negociación, conciliación y concesión se ven debilitados. La contradicción se profundiza debido a que el gobierno ha mantenido

la retórica de la llamada ideología de la Revolución, pero sin la capacidad (por la falta de crecimiento económico) para seguir otorgando concesiones a sus antiguos aliados. Estos contenidos ideológicos y la imposibilidad en el gobierno para mantener el antiguo esquema de relaciones, lo están impulsando a modificar las bases de su consenso, estableciendo una tendencia a apoyarse más en la legalidad, que en las bases del viejo pacto con las clases populares.

En este sentido, el gobierno de Miguel de la Madrid, en cuanto capacidad de liderazgo presidencial y motivador del diálogo conciliador y negociador, ha perdido credibilidad ante la disminución del consenso, elemento que por muchos años garantizó la estabilidad política. La operación y los logros de su programa de reordenamiento económico, el discurso moralizador y el "realismo y austeridad revolucionarios", hasta el momento han sido insuficientes para recuperar esa credibilidad.

"El gobierno no ha trascendido, hasta el momento, en términos de su comunicación con la sociedad, el nivel de la sola reiteración de la intencionalidad y eventuales virtudes de los diseños políticos que ya había presentado a la nación (con el fin de recuperar la confianza) (...). De nuevo la reiteración continúa conduciendo la imagen presidencial por el camino del desgaste". 232

Por otra parte, el Partido Revolucionario Institucional, otra de las instituciones pilares del sistema, ha dado muestras de sus limitaciones en los últimos años. Durante mucho tiempo, el PRI mantuvo una gran capacidad de respuesta y de reforma en función de los requerimientos del avance de la vida institucional de México: ejerció el control y la representación de grandes contingentes sociales a través de sus centrales; enmarcó en sus ámbitos la transición de los gobernan

232 González Sandoval, Juan Pablo; Cándano Fierro, Mónica, et al, Indicadores de Política Mexicana, octubre-diciembre de 1983, p. B 16.

tes militares a los civiles; fue durante un tiempo la fuente ideológica de los hombres que ejercían el poder; y era el canal por excelencia que permitía el ascenso hacia la cúspide, permitiendo el reciclaje de la llamada familia revolucionaria. Sin embargo, muchos años de nula renovación y poca penetración en las nuevas inquietudes sociales generadas por la difícil situación económica, han ido provocando su desgaste. En los últimos cuarenta años, la estructura social de país se ha transformado profundamente, pero esos cambios no han correspondido con otros en las estructuras político-partidistas y el PRI ha continuado igual. A través de esta posición conservadora, que en ocasiones se convierte en presión reaccionaria, tratando de mirar atrás para ver la posibilidad de ajustar la realidad a la estructura del PRI, está su mayor debilidad. El PRI ha perdido capacidad para articular, canalizar y negociar las demandas populares para su resolución a través de la acción gubernamental. Incluso, la función se ha invertido y ahora pareciera que el gobierno es el que proporciona al partido la información acerca de aquello que puede prometer. Esto lo lleva a conservar casi exclusivamente su función como agencia electoral, en el momento más difícil para desempeñarlo con éxito, pues la crisis económica está proporcionando clientela a los partidos de oposición, en especial entre los sectores urbanos.

Al mismo tiempo, el partido está en medio de una contradicción; se ve en la necesidad de movilizar amplios grupos de la población (como su amplia consulta popular), para verse obligado a desmovilizarlos posteriormente y evitar así presiones que no se puedan detener. Esto es, movilizar para que finalmente no suceda nada, lo que lleva a decepcionar a las bases que finalmente son las que tienen que realizar el trabajo pesado de la función electoral. Es por ello que ahora se ve superado muy frecuentemente por las organizaciones obreras, tanto en postulados ideológicos, como en posi-

ciones políticas que condicionan decisiones gubernamentales. Esto a pesar de que, en tanto mecanismos de control político, el partido sigue siendo pieza fundamental del sistema como aparato de Estado que es. Lo que destaca de esta situación, es la triangulación de una lucha política en la que hay tres actores principales: el capital, el sindicalismo oficial y el poder gubernamental, que se oprimen mutuamente y condicionan el desarrollo económico y político en mayor medida que las instituciones formales.

El surgimiento del sindicalismo disidente de la CTM, las nuevas organizaciones y tácticas de lucha campesina, muy apartadas de la CNC, y la organización de sindicatos de dependencias estatales y gubernamentales no alineadas al sindicalismo oficial, son algunas muestras de la problemática prista. Para el sistema político, la ineficacia creciente del partido oficial se ha traducido en el paulatino distanciamiento entre importantes sectores de la sociedad y los grupos que ocupan el poder, no sólo en la representación social, sino en la reproducción de los sistemas de consenso que fortalecen al sistema en su conjunto.

Desde el punto de vista electoral, el avance panista registrado en las últimas elecciones, aunado a la participación del PSUM que eventualmente podría fortalecer las posiciones conjuntas de la izquierda (aunque todavía no han sido capaces de aglutinar ordenadamente el descontento y proyectar una movilización nacional), son elementos que han impulsado la necesidad de rearticular al partido oficial para que cumpla con renovada eficacia las funciones que lo han hecho una de las piezas más preciadas del sistema político y uno de los sustentos básicos de los distintos gobiernos posrevolucionarios.

La inconformidad de los diferentes sectores no ha tenido todavía manifestaciones a través de disturbios y movilizaones amplias, pero buena parte de la inconformidad social se

ha canalizado a través de la expresión electoral. Al parecer, las primeras derrotas en Chihuahua y Durango serían suficientes para que el partido reaccionara. Sin embargo, lejos de incrementar su trabajo de base o elegir mejores candidatos a los puestos de representación popular, el partido (orillado por la voluntad presidencial y de la Secretaría de Gobernación) optó por retornar al fraude electoral más burdo y olvidar los principios de la Reforma Política. Este fenómeno ha incrementado el cuestionamiento y la crítica a la vieja tradición priísta de mantener a toda costa casi un monopolio completo de la representación política y su invariable actitud de no conceder a la oposición ningún puesto de mayor importancia que las alcaldías en algunos municipios y una que otra diputación federal de mayoría, teniendo que recurrir a tácticas ya rebasadas para mantener su hegemonía electoral .

Por otro lado, si bien el PRI fue organizado en parte como un dispositivo que permitiera la circulación y reciclaje de la clase política, representando un factor básico en la estabilidad del sistema, los políticos de la vieja escuela no han desaparecido totalmente de la escena política. Los cambios en las formas de reclutamiento, así como las inquietudes por que el PRI retome el cauce de una vida más democrática en su interior, no han dejado de producir momentos de tensión para el sistema, aunque hasta el momento estos episodios no hayan sido de graves repercusiones. Tal es el caso de la Corriente Democratizadora del PRI que si bien pudo haber existido desde años atrás en el interior del partido, a últimas fechas ha trascendido los límites del partido, enriqueciendo el debate público en este sentido.

No obstante las expresiones de inconformidad que fuera y dentro del PRI han mostrado los límites actuales del partido, todo indica que el presente régimen no está dispuesto a asegurar las modificaciones que se antojan urgentes en el

PRI, en tanto no se encuentre en mejores condiciones de responder a las exigencias que surgirían si el partido enarbola con eficacia las demandas y los planteamientos de sus sectores y de la sociedad en su conjunto.

Otro de los elementos claves que parecen impactar el tradicional funcionamiento del sistema político, han sido las consecuencias que ha acarreado el cambio en la forma de reclutamiento de la clase política en México. Abatido el caudillismo, se estableció el sistema de la militancia partidaria para la formación de los cuadros gobernantes y la experiencia política, forjada en las contiendas electorales, fue instaurada como condición para tener acceso a los altos puestos del aparato político, reservados para la que fue llamada la familia revolucionaria. Pero nuevamente el proceso de modernización exigió que fueran incorporados en forma creciente en los cuadros directivos hombres con experiencia técnica más que política.

"La nueva clase de hombres en el poder llegaron sin tener que haber consolidado sus relaciones y alianzas con los sectores que tradicionalmente han constituido el sustento político de los gobiernos posrevolucionarios. Consecuentemente, su atención a los problemas de operación de los modelos económicos con frecuencia se antepone a la necesidad de las alianzas básicas, de utilizar los mecanismos de conciliación y de observar las formas políticas; aquellas formas y procesos en cuyo manejo se habían mostrado tandiestros los hombres de la vieja política mexicana". 233

De esta manera, al quedar relegadas las viejas formas de conciliación y de negociación política, o al no existir la misma destreza por parte de los nuevos gobernantes para aplicarlas, las características rígidas y autoritarias de la estructura gubernamental tienden a acentuarse.

233 González Sandoval, J. P., et al, Cuatro meses de política mexicana, enero-abril de 1985, p. 13.

Por otra parte, la tendencia de signo neoliberal ²³⁴, producto de la naturaleza ideológica del presente equipo gobernante y en concordancia con determinaciones externas, ha hecho variar algunas concepciones básicas sobre las que operaba la conducción política de los gobiernos posrevolucionarios, y consecuentemente ha introducido modificaciones en las relaciones del Estado con los sectores sociales.

Cabe hacer notar que en el sustento ideológico de las tesis fundamentales que Miguel de la Madrid manifestó desde su campaña (aunque utilizó los mismos conceptos del pasado), se observaron profundas diferencias con respecto a los valores más arraigados en los gobernantes revolucionarios del pasado.

Estos cambios manifestaron una profunda reforma en la posición política de los gobiernos revolucionarios (en el pasado comprometidos con las clases trabajadoras y responsables de la reivindicación de sus derechos), con la posición política del gobierno actual, como mediador en el equilibrio (y la defensa apegada a la ley) de los intereses de todas las clases sociales. Desde sus inicios, el presente gobierno dio muestras de estar dispuesto a ejercer una retracción con respecto al papel tutelar que habían desempeñado los distintos gobiernos hacia las clases mayoritarias. Esta era una posición que siempre se habían preocupado por mantener incólume, al menos en la retórica, los regímenes posteriores a la Revolución y que, a su vez, había permitido el planteamiento de una permanente alianza entre el gobierno en turno y los sectores obrero y campesino.

234 Tendencia que se orienta hacia el establecimiento de lazos más estrechos con los mecanismos establecidos por las potencias occidentales para la regulación de las finanzas y del intercambio comercial.

Con las reformas constitucionales promovidas por el actual gobierno se mostró un desfase entre la nueva concepción acerca de las características del Estado mexicano y los compromisos políticos de los gobiernos emanados de la Revolución. En las reformas relativas al llamado capítulo económico, el nuevo artículo 115 de la Constitución y las realizadas al Título IV de la misma, se introducen elementos que transforman algunas de las características del Estado mexicano, así como la orientación tradicional del sistema político:

- El nuevo artículo 26 Constitucional, que fundamenta la participación de la sociedad en la orientación del desarrollo, termina, por lo menos en el plano formal, con el tradicional monopolio del gobierno en la materia.
- El artículo 28 reformado responde, a su vez, a la vieja demanda del sector empresarial de aclarar los ámbitos y los límites de participación de la iniciativa privada y el Estado. No sólo se consagra constitucionalmente la legitimidad de la empresa privada, sino que se declara de utilidad pública y el Estado se obliga a su promoción. Con ello, desaparece del texto constitucional el privilegio que tenían los trabajadores como sujetos de la tutelaridad estatal, pues el gobierno está obligado ya a ceder al capital su protección y su fomento. La reforma pretende salvaguardar a la iniciativa privada en igualdad de derechos que otras formas de propiedad de los bienes de producción, como puede ser la social.
- La reforma al artículo 115 también se consideró como un cambio de rumbo en la tendencia histórica del país. Lo tradicional, y conocido, era la concentración creciente del poder gubernamental en el nivel federal, con la consecuente subordinación de los poderes estatales y municipales. El nuevo artículo 115 consagra formas de financiamiento de los gobiernos municipales, que le quedan vedadas a los gobiernos estatales, fortalece la estabilidad

- de los ayuntamientos y precisa sus funciones de gobierno. Aunque todo ello esté asentado en el plano formal.
- La reforma del Título IV de la Carta Magna, intenta reorientar la tendencia al incremento de la impunidad de los funcionarios públicos de nivel federal, pues se regulan sus responsabilidades con mucha mayor precisión y, a través de la Ley de la Administración Pública, están sujetos ya a fiscalización, junto con los directivos de las empresas estatales. Todo ello se observó como un paso para evitar la concentración del poder.
 - Finalmente, las modificaciones constitucionales llevaron al actual Presidente a sostener una tesis política novedosa y rectificadora de la tendencia histórica: la necesidad de disminuir la participación del Estado en las ramas económicas no estratégicas (venta de empresas que no estuvieran dentro de las prioridades establecidas). Esto evidenció la preocupación presidencial por tranquilizar al empresariado, así como el reconocimiento de la ineficacia del gobierno en algunas ramas productivas. Contrariamente a la tendencia del pasado, Miguel de la Madrid se propuso una disminución de la participación del Estado en algunas ramas de la economía, en lugar de su incremento.

Estas reformas incluyen una modificación de suma importancia en las relaciones del gobierno con el movimiento sindical y consecuentemente en la estructura del sistema, pues se alteran las antiguas alianzas que contribuyeron a darle la estabilidad política. Esto implica en lo formal, el uso del poder del Estado a partir de la concepción de que éste será ejercido para la regulación de las relaciones sociales en su conjunto, sin tomar partido por una clase específica, aunque en el momento de las decisiones importantes pudieran pesar en los hombres del gobierno determinaciones ideológicas surgidas de su proveniencia de clase. Al reconocer la existen-

cia del sector privado, concibiendo a la sociedad como pluralista, con las reformas constitucionales se asumió como una realidad la lucha de clases, marco en el cual el gobierno re toma la posición liberal de no declararse en favor de ningún sector en particular, comprometiéndose a promover el desarrollo de todos los estratos sociales. Así, se abandona de hecho una de las realidades más profundas del Estado mexicano y del espíritu constitucional, que es su carácter tutelar con respecto a las clases trabajadoras.

"Se evidencia así, una reorientación bastante profunda de la tendencia histórica de los gobiernos de la Revolución. Los cambios fundamentales que introduce (Miguel de la Madrid) implican una nueva visión de la relación del Estado con las diversas clases sociales, con una consideración distinta del empresariado como clase; y una rectificación histórica a la concentración del poder del Estado, descentralizando parte de ese poder -hasta el momento en dimensión bastante reducida pero importante- y disminuyendo así sea mínimamente por el momento la participación estatal en la economía. Se trata ahora de la consideración de una institución estatal más pequeña, más que de su crecimiento aprovechando una de las características de la realidad actual y que es la retracción de la inversión privada como respuesta a la crisis". 235

En lo que respecta al nivel internacional, México oscila permanentemente frente al mundo entre dos realidades: la de una nación con grandes potencialidades pero que, por otro lado, no atina a diseñar las políticas adecuadas para articular sus recursos en función de un programa de largo alcance que sea consistente. Se trata de un país de mediano desarrollo en el concierto internacional, que difícilmente resolverá su atraso con respecto a las potencias, pero que también es improbable que descienda escalas hacia las profundidades del Tercer Mundo. En este contexto, México está ubicado en la zona de influencia de la economía y el estado norteamericanos en cuyo favor opera el factor de dominio. La historia internacional

235 González Graf, Jaime, et al, Primer Informe de Gobierno; una rectificación obligada, p. 35.

mexicana es una historia de medidas políticas, militares y económicas que buscan limitar la influencia norteamericana e incrementar la capacidad de negociación del Estado mexicano.

La relación de México con el exterior se ha modificado en las últimas décadas. Por sus cambios en magnitud y calidad, la dependencia económica de México frente a Estados Unidos ha aumentado al grado de que la estabilidad política de México ya está muy ligada a la política económica del gobierno norteamericano y a las decisiones de las instituciones bancarias internacionales. Simultáneamente, aunque con un impacto localizado, las distintas fuerzas revolucionarias a nivel mundial han hecho sentir su influencia en México.

Diversas circunstancias, como lo acontecido en Centroamérica, con la revolución sandinista en Nicaragua o los acontecimientos en El Salvador, abrieron la puerta a un cambio del gobierno mexicano frente a las relaciones internacionales, comprometiéndose tanto económica, como políticamente con la evolución de la política a nivel mundial. Sin embargo, la combinación de tres factores en el plano internacional, como el estallido de la crisis financiera internacional; la pretensión de impulsar una política internacional multilateral de carácter independiente (cuyo rasgo más destacado es la posición asumida frente al conflicto centroamericano); y el incremento en el número e intensidad de las presiones norteamericanas, han sido elementos que han tenido un efecto importante sobre el gobierno mexicano.

Puede apuntarse que el desenvolvimiento de las relaciones económicas y políticas con el exterior, implica en la actual etapa algunas exigencias con respecto al comportamiento diplomático de México y en relación con la conducción de su politica interna.

Dadas las debilidades estructurales del país, las presiones internacionales parecen dificultar una política exterior de naturaleza independiente en la que la oposición a las tenen

dencias neoimperialistas rebase el campo de la retórica diplomática, lo que conduce a una retracción de la diplomacia mexicana. Esto implica actuar en los foros internacionales con el objetivo principal de mantener el prestigio de México (valor fundamental e instrumento básico con el que se han enfrentado las relaciones con Estados Unidos), pero evitando asumir posiciones demasiado radicales con respecto a temas o conflictos particulares en lo que tenga especial interés la potencia del norte. Esto se ha podido observar en la acción de México en el marco del Grupo Contadora y del Consenso de Cartagena, en donde si bien México fue un elemento importante para su impulso, las presiones norteamericanas (con sus aliados centroamericanos) y de la comunidad financiera internacional, han hecho que disminuya la agresividad diplomática o declarativa de México para no confrontar demasiado a estos dos puntos de choque. El celo que ha puesto el actual gobierno mexicano para no separarse demasiado de los designios de los núcleos económicos instrumentados a través de instancias como el Fondo Monetario Internacional, indican que la estrategia está centrada en demostrar que México es y será un socio aliado y confiable; estrategia que parece basarse en la convicción de que, si tales esfuerzos son apreciados, los apoyos financieros y las inversiones habrán de fluir en algún momento. Esta situación ha llevado a los gobiernos mexicanos a realizar un viraje paulatino con respecto al tipo de alianzas que se busca establecer en el campo internacional. El peso y la participación de México en los foros tercermundistas han tendido a disminuir, en tanto que se ha podido percibir, si no un mayor acercamiento, sí una menor promoción de la oposición a los mecanismos del sistema económico internacional. Esto no significa, sin embargo, que México haya abandonado los postulados diplomáticos que han sido sustento y valor de la política exterior mexicana, pues sigue pugnando, entre otras cosas, por una solución pacífica de

los conflictos, o por el derecho de cada pueblo para autode-terminarse. En este sentido, México ha recurrido, con acierto, a la lucha permanente por la paz mundial, lo que le ha valido el reconocimiento internacional. Esto es, ante las dificultades para asumir una posición más incisiva en torno al conflicto centroamericano, o con respecto al injusto orden económico internacional, México ha explotado la veta del pacifismo para mantener de alguna manera en alto el prestigio y el reconocimiento internacionales a su política exterior.

El entorno internacional plantea a México otra serie de exigencias relacionadas con la conducción de la política interna: la necesidad de mantener la estabilidad, pero a través de mecanismos que son mencionados como factores de modernización del sistema político y no a través del incremento del autoritarismo. Han resultado claras las preocupaciones y expectativas que se han generado en el exterior con respecto a la capacidad y límites del sistema político mexicano a partir de los comicios electorales. El interés de los observados externos, pero sobre todo el que ha demostrado el gobierno norteamericano en relación con la lucha política interna y la manera en que frente a ella se conducen las autoridades de este país, se ha convertido en un elemento de preocupación para el gobierno mexicano, incluso se ha planteado que, de continuar, influya en sus decisiones con respecto a este campo de la vida nacional.

La correlación de fuerzas actual puede tender hacia el cambio, no sólo en el Tercer Mundo, sino en los países alta y medianamente industrializados. Pero mientras tanto, México se encuentra en la zona de "ataque" o de "seguridad nacional" de Estados Unidos, y las políticas de la administración Reagan y de las fuerzas que representa hacen o harán todo lo posible por mantener la correlación de fuerzas a su favor con dos objetivos: que la política exterior mexicana no siga ayudando o promoviendo un cambio en las fuerzas que son des-

favorables a Estados Unidos (como la centroamericana y del Caribe); y que la política interna de México no siga presentando obstáculos nacionalistas que constituyen un freno al incremento de las ganancias de las transnacionales y a los modos que aplican para una mayor concentración de capital y de poder, y al mismo tiempo evitar la amenaza a la estabilidad política de México que lo podría convertir en un foco de peligro para sus fronteras.

Ahora bien, en contra de muchas predicciones, en lo que va del presente sexenio no se han dado conflictos o estallidos sociales que interrumpen el ejercicio gubernamental del equipo en el poder.

Es evidente que el descontento que existe es generalizado, abarcando a las capas mayoritarias de la sociedad; y es verdad que la legitimación gubernamental se encuentra en sus niveles más bajos debido a la falta de consenso con respecto a las políticas que se han venido instrumentando. Tanto en el interior del país, como en el extranjero, se ha advertido el peligro de que se produzcan serios conflictos si no se detiene la pauperización de las mayorías y no se dan mayores espacios a la participación política. Sin embargo, la realidad muestra que el grupo en el poder ha logrado poner en operación algunos de sus proyectos sin que se alteren significativamente la paz pública y la estabilidad política. ²³⁶

236 La estabilidad política puede definirse como "el producto de una particular disposición e interrelación de los elementos que componen un sistema". Si bien esta condición se puede mantener durante un tiempo determinado, no implica necesariamente la permanencia de un status quo. Un sistema puede ser estable cuando aún después de alguna alteración social o política (por ejemplo el movimiento de 1968 en México) retoma el anterior estado de calma. Ello implica la capacidad del sistema para adaptarse a los cambios en el entorno con el fin de asegurar su sobrevivencia, ya que si el conjunto institucional deja de corresponder al nivel de desarrollo de la cultura política de los grupos de la sociedad o se dan graves distorsiones en el desarrollo económico y social, el sistema puede tender hacia la inestabilidad.

A raíz de la crisis económica, se desencadenaron en México varios elementos que podrían apuntar hacia el desmantelamiento de la estabilidad:

- El consenso social sobre el cual se ha edificado el Estado, cada vez se encuentra más deteriorado.
- Las viejas formas de dominación, si bien han constituido un dique al descontento social, se han vuelto ineficaces para el gobierno pleno de la sociedad por parte del Estado.
- El influyentismo, el clientelismo y la corrupción, característicos del aparato político, han dejado al Estado en condiciones más difíciles sexenio a sexenio; y
- Con el impacto de la crisis, el tradicional sistema de valores ha ido flaqueando en los diversos sectores sociales. No obstante todo lo anterior, el Estado mexicano no se ha derrumbado, lo que se atribuye a las características estructurales de su sistema político que han logrado mantener la estabilidad política y han permitido reconocer los recursos institucionales del poder del Estado. Frente a las movilizaciones de las fuerzas políticas y sociales, se han contrapuesto movilizaciones, y en ocasiones desmovilizaciones, de las fuerzas que forman parte del sustento del sistema político.

El sistema y la sociedad mexicanos parecen haber echado mano de recursos que no habían sido considerados y cuantificados con precisión. Si bien puede decirse que no ha sido precisamente la lucidez política de los últimos gobiernos el factor que ha mantenido la estabilidad, pues se han cometido errores considerables, la calma aún se mantiene. Esta relativa calma que se observa en la nación y la ausencia de alteraciones graves no obstante el alto costo social que ha implicado el programa de recuperación, se debe a una serie de márgenes económicos y políticos que se han ido creando: los primeros, en los periodos de relativa bonanza económica, como

el registrado a mediados del régimen lópezportillista; y los segundos, por el largo período de estabilidad política por el que ha transcurrido el país durante décadas y que fortaleció las bases institucionales y los mecanismos del sistema.

En este sentido, puede pensarse que hemos presenciado la operación de una reserva de estabilidad política que el sistema construyó y acumuló durante años y de la cual el mismo sistema se ha beneficiado. Esta reserva política tiene como una de sus expresiones más importantes el consenso que aún existe con respecto a la operación de los aspectos básicos del Estado. Ante la inconformidad acerca de las dificultades económicas, la responsabilidad generalmente se atribuye a ciertos personajes y formas de conducción política, sin que hasta el momento se hayan puesto en crisis los fundamentos estructurales del sistema. Para la mayoría de la población, el Estado fue alcanzando mayor solidez y credibilidad a través de garantizar y promover el desarrollo durante un largo período. Esa concepción que fue introducida en la base de las actitudes políticas de los mexicanos y que ha sido factor de estabilidad, se muestra como un velo ideológico que impide tomar conciencia plena de que ahora ese mismo Estado está siendo incapaz de garantizar el crecimiento económico y el desarrollo social. A ello se añade que las fuerzas de oposición no han capitalizado en toda su dimensión posible estas condiciones, pues no han logrado explotar de manera efectiva las tensiones sociales generadas por el programa de austeridad y la política de frenos a la participación política. Sin embargo, ello no impide el riesgo de que el cuestionamiento del sistema se generalice aunque no sea conducido por las instituciones partidarias.

Habiendo transcurrido más de la mitad del sexenio de Miguel de la Madrid, la sociedad no parece haber sucumbido ante las tensiones internas, ni ante las presiones directas e indirectas impuestas por el contexto internacional. Si

bien De la Madrid no ha concitado el afecto popular y el apoyo para sus políticas, el ambiente público en México parece caracterizarse actualmente como de resignación. La crisis se ha convertido en rutina, casi se ha institucionalizado. Pero las recurrentes referencias a ésta bajo caracterizaciones y explicaciones diferentes ha hecho que éstas adquieran un inconfundible sentido ideológico.

"En los discursos, frecuentemente se confunden los síntomas y sus causa fundamentales. Ahora todo es 'crisis'. Este manejo ideológico --como imagen falsa de la realidad sin relación con los hechos escuetos-- ha anulado cualquier intento por politizar a la economía. Paradójicamente, la precaria situación económica por la que atraviesa México no ha conducido ni a una toma de conciencia social, ni ha significado la activación de un conflicto político. La alusión indiscriminada a la 'crisis' como entre: que explica el pasado, justifica el presente y determina el futuro, ha evitado que se ahonde en su significación como ruptura, como expresión de los desajustes y disfunciones existentes en las relaciones establecidas entre los diferentes elementos del sistema". 237

Esta respuesta social a la crisis se atribuye tanto a la adaptabilidad y extraordinaria tolerancia que ha mostrado el pueblo mexicano para las consecuencias personales de los esfuerzos de austeridad del gobierno, como a los mecanismos de control del sistema político mexicano. La habilidad del movimiento obrero oficial -pese a algunas diferencias con el gobierno- para mantener la disciplina de los grupos trabajadores, ha tenido especial importancia para evitar enfrentamientos abiertos y masivos con el régimen.

Por otra parte, el hecho de no haber utilizado indiscriminadamente la represión abierta para apuntalar las estrategias del régimen, ha evitado lo que podría haber sido una situación política explosiva. Dada la magnitud de las tensiones sociales acumuladas durante años y la alta probabilidad

237. "¿Dónde está la crisis?", en Análisis Político, Vol. 12, No. 12, 15 de enero de 1984, p. 91.

de acciones políticas no autorizadas que pudieran requerir del uso de fuerzas coercitivas, ésto representa un récord de tranquilidad social como de moderación gubernamental. El gobierno parece estar conciente de que el uso excesivo de fuerza física dividiría profundamente a la clase política del país, así como a los grupos de apoyo del gobierno. Además, pareciera que Miguel de la Madrid y sus colaboradores pretenden demostrar al mundo que su administración es capaz de llevar a cabo un estricto programa de austeridad sin recurrir a un régimen estilo sudamericano que utilice la coerción indiscriminadamente para imponer sus políticas económicas.

C. RIESGOS Y RETOS DEL SISTEMA POLITICO.

Como vimos anteriormente, a pesar de la difícil situación que vivimos en el terreno económico y la falta de consenso y legitimación política, el actual régimen ha mantenido la estabilidad y la paz social usufructuando el capital político del sistema. Pero este, como todo recurso no es inagotable, lo que hace que el sistema político mexicano se enfrente actualmente a serios riesgos e importantes retos para mantener su tradicional funcionamiento y eficacia.

El umbral de tolerancia social ante el esquema de recuperación (lo que sin duda ha contribuido al mantenimiento de la estabilidad), no obstante que ha mostrado ser alto, tiene límites, así como la capacidad de arreglos políticos tradicionales para frenar el descontento. Además, no hay experiencia pública de programas de austeridad tan prolongados (como los que representan los presupuestos gubernamentales) en la historia mexicana posterior a la Revolución. El tiempo en el que han operado las reservas del sistema, sin graves alteraciones políticas aún en medio de la crisis, parece avanzar hacia el agotamiento, sin que se observen cambios orientados a renovar las bases de la estabilidad. Las amenazas se ciernen sobre el sistema político y sobre el Estado como estructura interna de dominación; sobre sus alianzas, métodos de gobierno, ideología y mecanismos de control político, en tanto que el Estado parece quedar en una especie de retaguardia estratégica.

"El consenso no se restablece y los riesgos se incrementan y surge la pregunta de si los gobernantes verdaderamente están observando con la precisión y amplitud adecuada los fenómenos que ocurren en el terreno del ánimo y las actitudes con las que la sociedad civil se ubica ante las presentes circunstancias". 238

El hecho de que la desestabilización y la violencia (realidades que existen en otros países que carecen de la misma reserva política) no se hayan dado en México debido a las particularidades de su sociedad y de su sistema político, no significa que no puedan darse si la situación continúa o empeora. De ahí la urgencia para el sistema de recuperar el consenso para que el gobierno continúe en condiciones estables, así como de ganar tiempo para reconstituir la credibilidad. Esto podría implicar la posibilidad de que se cediera en algunos de los objetivos económicos con el fin de mantener la estabilidad en la esfera política, aunque ésta no parece ser la orientación de la actual administración. Uno de los desafíos para el presente régimen consiste en reiniciar el crecimiento económico; sin activar un nuevo torrente inflacionario, y a la vez mantener la paz social.

En términos generales, cuando se hace alusión a una crisis política se enfatiza en la dimensión de la lucha política, esto es, la lucha permanente por obtener y mantener el ejercicio del poder del Estado. En este sentido, el actual gobierno ha sido eficiente en la conservación del poder. Aunque ha encontrado cada vez más obstáculos para lograr una eficaz conducción política (como la que caracterizó a los 90 gobiernos anteriores a 1965), el gobierno sigue manteniendo el monopolio de la representación nacional y ha mantenido el poder para controlar las fuerzas represivas y para legislar de acuerdo con las nuevas realidades del país. Pero en lo que se refiere a la otra dimensión de la política, la de la conducción de la sociedad hacia algún fin específico, como la legitimación de un gobierno para que las decisiones que tome sean acatadas y seguidas por la sociedad, los resultados parecen no ser favorables para el gobierno de Miguel de la Madrid.

A últimas fechas, se han presentado algunos fenómenos sociales, como frentes de tensiones políticas ante la falta de

legitimación, que podrían ser indicadores de nuevas tendencias orgánicas en la sociedad y en la correlación de fuerzas del sistema. Cada vez son más frecuentes los movimientos de colonos o de coordinadoras que, aunque su presión se ha ejercido sobre todo a nivel regional o local, han pretendido aglutinar a importantes contingentes de campesinos y obreros en varias regiones del país.

"A partir de lo anterior, difícilmente podría afirmarse que el problema político en la actualidad sea el de una encarnizada lucha por el poder que estuviera poniendo en peligro la continuidad de los gobiernos priistas, o que incluso amenazara las instituciones estatales. No obstante, el fuerte impacto de la situación económica en el poder adquisitivo de las clases trabajadoras, pareciera permanecer un sistema de consenso basado en la apoliticidad ciudadana combinada con esporádicos tintes de represión. Los problemas están, más bien, en la efectividad de los elementos generadores y reproductores de ese consenso nacional". 239

Como se sabe, una parte fundamental de la estabilidad institucional radica en la legitimidad jurídica y en la legitimación política de la autoridad del Estado. Si bien el actual gobierno ha alcanzado la legitimidad jurídica, pues fue "mayoritariamente elegido", las grandes dificultades que ha tenido para la conciliación o recuperación de la confianza radican en la inconsistencia de su legitimación política. Esta se entiende como el reconocimiento que la sociedad le otorga al gobierno como digno de ocupar y llenar el poder social, así como a su capacidad para imponer su dominación y por lo tanto sus decisiones políticas, es decir, la disposición de la sociedad a acatar y cumplir las determinaciones que se toman con miras a la conducción de dicha sociedad.

Ahora bien, la expresión formal de la legitimación política es la legitimación jurídica por la vía electoral. Los go-

239 "Dificultades de la política nacional", en Análisis Político, Vol. 12, No. 12, 15 de enero de 1984, p. 94.

biernos posrevolucionarios habían podido conseguir su legiti-
 mación política con independencia de la legitimidad jurídica
 por la vía del desarrollo económico-social y la concilia-
 ción. Esta última era posible en tanto los gobiernos conta-
 ron con los instrumentos fundamentales para otorgar a las di-
 versas clases sociales diferentes privilegios de acuerdo a
 sus intereses. Pero este instrumento, que durante años se ba-
 só en el gasto público, se ha debilitado enormemente por la
 profundidad de la crisis financiera por la que atraviesa el
 Estado mexicano. A partir de ello, la legitimidad jurídica
 ha cobrado importancia creciente como base de la estabilidad.
 Pero, aunque es evidente que el gobierno ha mantenido un
 buen margen de control político en el terreno electoral, se
 puede decir que no ha logrado elecciones "limpias", sobre to-
 do en los últimos comicios en el norte de la República.

En lugar de dar un adecuado manejo político a los proce-
 sos electorales, de manera que las elecciones funcionaran
 como válvula de escape a las tensiones sociales, la forma en
 la que fueron conducidas sólo logró incrementar la tensión y
 producir estallidos de violencia en algunas ciudades norte-
 ñas. Una de las fuentes de posibles y graves tensiones polí-
 ticas se encuentra en la tendencia, de parte de los votantes
 urbanos, a manifestar su descontento con el régimen dando su
 apoyo al partido de oposición que tiene considerables propor-
 ciones y que ha sumado votos de esta población, el PAN.

"Las actitudes desde el poder en materia electoral indicaron
 una vuelta a la prepotencia y al menosprecio por las manifesta-
 ciones políticas de los grupos sociales. Pero sobre todo,
 hicieron claro que no existen intenciones de hacer paralelos y
 llevar con el mismo ritmo los cambios económicos y los políti-
 cos. Si esta tendencia continúa entonces debe comenzar a tomar
 se en cuenta que las necesidades de control autoritario de la
 sociedad por parte del gobierno se incrementarán". 240

240 González Sandoval, J. P., Cuatro meses de política mexicana,
 septiembre-diciembre de 1985, p. 13.

Ante esta situación se hace necesario ampliar la reforma política, pues es previsible que el gobierno se encuentre bajo creciente presión para ensanchar la apertura electoral y especialmente para extenderla a las elecciones a nivel estatal. El problema consiste en proseguir la renovación y reestructuración del sistema político sin desestabilizarlo. Las expectativas populares y de clase media acerca de la liberalización política, aunque modestas en comparación con otros países sudamericanos ²⁴¹, se orientan hacia la necesidad de ampliar las reglas del juego político. Puede decirse que la campaña anticorrupción de Miguel de la Madrid no es suficiente para la enorme tarea que significa legitimar nuevamente al sistema político. Así, mientras debe proseguir la "renovación moral", ésta debe ir a la par de una significativa apertura electoral para restaurar (aunque suene paradójico) el apoyo al régimen.

Por otra parte, ante las necesidades de legitimación y las actuales dificultades para instrumentar amplias políticas de apoyo a los sectores populares por parte del gobierno, se hace urgente dinamizar las posiciones y el papel del PRI para que, contribuyendo al control o la canalización del descontento, esté en posición de cumplir las funciones que le han permitido ubicarlo como el partido del poder.

En tanto que para el régimen es urgente que el partido recupere su eficacia como aparato de dominación y control, para otros actores políticos, como por ejemplo al CTM, ante la reducción de sus posibilidades de mantenerse como únicos interlocutores del gobierno, es igualmente necesario que el PRI se renueve para conducir y dar fuerza a sus demandas.

²⁴¹ Pocos mexicanos creen firmemente que su sistema político es capaz de reformarse a sí mismo en una democracia liberal, dada la poca tradición histórica en nuestro país acerca de un sistema abierto o competitivo.

"Si al alejamiento con respecto a las demandas de las mayorías de una de las instituciones fundamentales del sistema (la entidad presidencial) no le sigue un paralelo acercamiento a los planteamientos populares por parte de otras instituciones del sistema (por ejemplo el partido y sus centrales) no sería extraño que sobreviniera un colapso de las relaciones de la sociedad con estas instituciones. Si ese fuera el caso, el sistema habría perdido una de sus características básicas que explican su longevidad y su pasada eficacia; su adaptabilidad. En un escenario de esta naturaleza, comenzaría a presenciarse un acelerado incremento de las dificultades para mantener la gubernabilidad de la sociedad". 242

Si bien el gobierno y la CTM de alguna manera han abierto las propuestas de reformas al partido, espacio al que concurren ambos con diferentes ópticas e intenciones, parece claro que el objetivo para los dos actores políticos es lograr un fortalecimiento propio. Debido a ello, no es difícil que ambas fuerzas se neutralicen decidiendo finalmente no poner en riesgo al PRI al convertirlo en escenario de sus enfrentamientos. La respuesta que la directiva del partido oficial ha dado al descontento que la clase media ha mostrado en los últimos años, sugiere que el grupo en el poder tiene pocas intenciones de reestructurar sus métodos de funcionamiento interno, o de permitir que se le prive de cargos políticos; hasta ahora, se ha resistido a cualquier democratización del proceso de nominación. No obstante, una de las razones que mueven a considerar que todavía puede mantenerse por algún tiempo la estabilidad del sistema político y la aptitud del PRI para enfrentar los problemas que se le presentan, está relacionada con la capacidad del sistema para reducir la competencia política franca. El principal factor que provoca en México la movilización de los nuevos estratos de la sociedad para su participación activa en política, ha sido la competencia que existe dentro de la clase política para obte

ner el control del proceso político. La estructuración del partido oficial y el surgimiento gradual de la Presidencia Mexicana como centro indiscutible del poder político y la autoridad, permitieron que finalmente terminaran las luchas abiertas para lograr el dominio político del país.

Algunos indicadores parecen ubicarse actualmente frente a un proceso de reajustes que podrían conducir al establecimiento de un nuevo equilibrio. Pero uno de los elementos que serían necesarios para que esto se diera, sin hacer peligrar las instituciones fundamentales del sistema, sería la presentación de un proyecto nacional más allá de lo inmediato, que conjuntara los esfuerzos de los diferentes sectores sociales renovando las perspectivas de estabilidad del sistema. Sin embargo, en este aspecto el actual gobierno muestra una de sus debilidades, pues aún no ha propuesto un proyecto de esta magnitud en el que se vea involucrada la sociedad en forma activa.

El hecho de que pueda mantenerse una actuación delicadamente equilibrada durante el resto del mandato de Miguel de la Madrid, depende no sólo de sus propias habilidades administrativas y políticas, sino también de una serie de variables externas sobre las cuales el gobierno parece tener escaso o ningún control ²⁴³, pero cuyas repercusiones pueden ser de gran magnitud en los programas de recuperación y consiguientemente en los niveles de malestar social.

243 Tales como el precio internacional del petróleo; las tasas de interés de Estados Unidos que constituyen una gran fuente de incertidumbre y un posible desastre fiscal para México; la reprogramación de la deuda externa mexicana; y una eventual escalada militar de Estados Unidos en Centroamérica, lo que el gobierno mexicano podría considerar necesario condenar y uno de los impactos que causaría en México podría ser el fortalecimiento de los elementos más reaccionarios de la política mexicana.

A esto había que añadir que la reciente programación de los aumentos salariales (aunque no satisfactoria para el sector obrero) por parte del gobierno de Miguel de la Madrid, debería continuar si se desea evitar un severo desorden en el movimiento obrero, pues es previsible que sus demandas aumenten intentando compensar su sacrificio durante la crisis. De aplicarse la misma línea dura que al inicio del sexenio en las subsecuentes negociaciones salariales, se haría más intensa la ya difícil relación del gobierno con los líderes obreros.

En los momentos actuales, por efectos de la crisis y las actitudes del equipo gubernamental, con el consecuente deterioro de la legitimación política, las reservas políticas del sistema mexicano parecen disminuirse y con ello la eficacia de algunas formas de relación que habían mantenido la estabilidad del país durante varias décadas. A la vez que el régimen se ha ido desprendiendo de los viejos esquemas de compromiso con los antiguos sectores aliados, lo que implica la pérdida de sustentación social, no se ha observado un movimiento compensatorio que intente obtener el apoyo de otros sectores. Por ello, el principal problema político sigue siendo de credibilidad (confianza) y legitimación por parte de los más importantes grupos de presión del país, lo que muestra la incapacidad del representante del poder del Estado para recuperar totalmente el liderazgo social. En este sentido, el reto más importante para el actual Presidente es mejorar su imagen histórica para el final de su mandato y sumarse a la continuidad de los gobiernos posrevolucionarios.

En México prevalecen hoy condiciones políticas que eran inéditas y desconocidas, con una población cada vez más plural, con alternativas ideológicas emergentes, pero con partidos políticos sumamente débiles. Debido a ello hay una presión social a la modernización de la política, pero el sistema mexicano se resiste a evolucionar de acuerdo con esas pre

siones. Con la crisis económica, el sistema político parece haberse replegado sobre sí mismo y su mutación podría conducir en una dirección que fortaleciera sus rasgos autoritarios. Si bien las intenciones de cambio son reducidas, existe en la clase política la percepción de hallarse en la cúspide de una sociedad de facha impasible, pero de condición turbulenta; "una sociedad pasiva hasta la inanición, pero marcada por el ritmo de sus rebeliones populares y sellada por la posibilidad, siempre latente, de una nueva explosión."

El límite más peligroso para el sistema político sería aquel en el que las instituciones políticas dejaran de funcionar en cuanto a sus propósitos de dominación política, dirección política o administración social, o cuando la clase política perdiera la capacidad de hacer uso de las instituciones políticas. No obstante que suene lejano, esto puede ocurrir por falta de cohesión de la clase política, insuficiencia de representación de las fuerzas políticas, pérdida de legitimidad y falta de capacidad administrativa.

Otro problema político, que es más difícil de comprobar, lo constituye la posibilidad de que se incremente la intranquilidad rural a consecuencia del empeoramiento de los niveles de vida en el campo. A pesar de que los campesinos que carecen de tierra y de oportunidades de empleo (y cuyos niveles de vida van descendiendo) se rebelan intermitentemente y sin propósitos claramente definidos, no está fuera de posibilidad que la estabilidad política de México pueda verse conmovida cuando menos por brotes esporádicos de violencia en el campo, especialmente al verse suspendido el programa de reforma agraria en la retórica oficial.

Las posibilidades de inestabilidad se elevarían considerablemente si los inconformes de la clase media urbana intentaran aprovechar el descontento campesino para tratar de impartir o modificar las orientaciones y decisiones políticas del régimen.

Estas circunstancias y el hecho de que vengán ocurriendo una serie de fenómenos sociales de reacomodamiento de carácter económico y político, llevan a la pregunta acerca de ¿cuánto tiempo más logrará el gobierno mantener el control sobre los campesinos y los obreros de no elaborarse un proyecto nacional en el que estas fuerzas sociales vean reflejados sus intereses, y se incorporen a él como diseñadoras y beneficiarias? La respuesta a esta cuestión podría revelar una de las debilidades del sistema: el divorcio entre gobernantes y gobernados y la carencia de un proyecto real. No obstante, las bases para la instauración de un cambio estructural no están dadas en el país, pues políticamente no parece haber capacidad para superarlo a pesar de la proliferación de partidos políticos en la última década y de su abierta y reconocida, pero ineficiente participación en la vida pública.

Existen paradojas en el sistema político mexicano que hacen difícil prever el sentido de su posible transformación. El excesivo centralismo (materializado en la gran concentración del poder presidencial, combinado con el control cooperativo de los movimientos de masas) tradicionalmente ha impedido el surgimiento de contrapesos efectivos en los procesos de toma de decisiones. La principal interrogante se refiere a los límites dentro de los cuales es posible imponer decisiones sin que se susciten reacciones que provoquen fracturas dentro del sistema político de alianzas. Las experiencias recientes, como la nacionalización de la banca, parecerían sugerir que todavía hay un amplio espacio para virajes de diverso signo. Habría que reconocer que el considerable aparato de control sobre las organizaciones populares y la limitada base de apoyo social de la alta burguesía, le ha permitido históricamente un alto grado de autonomía a la acción estatal.

La excepcional estabilidad mostrada hasta ahora por el

sistema político mexicano, si bien guarda relación con la relativa debilidad de la sociedad civil, es cierto que se ha basado en un pacto social entre el gobierno y los sectores mayoritarios de la población. A pesar de que dicho pacto ha adquirido con el tiempo un carácter cada vez más retórico y declarativo, es un hecho que su vigencia formal ha contribuido de manera fundamental a la estabilidad política. El gobierno puede aún decir que sus decisiones cuentan con el respaldo (así sea pasivo) de la clase trabajadora, sin que sea posible desmentirle con hechos palpables y reales. Por ejemplo, la implantación de una política de austeridad que perjudica esencialmente a los estratos ya de por sí desfavorecidos, no ha generado las reacciones que se hubieran esperado normalmente en otros países. No obstante, todo proceso político tiene sus plazos de maduración, y la capacidad de control sobre las organizaciones de masas puede en el futuro verse afectada, cuando se arrecie y generalice el descontento que ya se observa. Esta sería una de las semillas que empujarían hacia la modificación del sistema político mexicano en dirección todavía incierta.

Por otra parte, se puede cuestionar que si dos de las piezas fundamentales del sistema político, como son el partido del Estado y el presidencialismo, se encuentran en un franco debilitamiento, ¿hasta dónde puede estar vigente la estabilidad y conformación del sistema?

En las presentes circunstancias, todos los sectores de la sociedad se muestran inciertos con respecto a la forma y la orientación con la que el sistema político emergerá una vez concluido el período de crisis. En este sentido, cabría preguntarse qué modificaciones necesitaría realizar el sistema político para responder a los actuales retos. Y, concretamente, ¿cómo se realizaría la transición de este sistema que da muestras de agotamiento, a un sistema que asegure las notas dominantes que permiten la estabilidad?

B I B L I O G R A F I A

B I B L I O G R A F I A

Aguilar Camín, Héctor, Saldos de la Revolución, Ed. Nueva Imagen, México, 1982.

Ai Camp, Roderic, Los líderes políticos en Mexico; su educación y reclutamiento, Ed. FCE, México, 1984.

Aron, Raymond, Las etapas del pensamiento sociológico, T. I y III, Ed. Siglo Veinte, Buenos Aires, 1976.

"Ascenso en bajada: el Presidencialismo Mexicano", en La Jornada Semanal, 28 de octubre de 1984, p. 1.

Auzias, Jean Marie, El Estructuralismo, Ed. Alianza, Madrid, 1969.

Barker, Terry y Brailovsky, Vladimiro, "Recuento de la quiebra", en Nexos, No. 71, noviembre de 1973, pp. 13-23.

Bertalanffy, Ludwig Von, Teoría general de los sistemas, Ed. FCE, Madrid, 1976.

Bobbio, Norberto, Diccionario de Política, Ed. Siglo XXI, México, 1972, pp. 1240-1252.

Bonomi, Andrea, et al, Estructuralismo y Filosofía, Ed. Nueva Visión, Buenos Aires, 1971.

Boudon, Raymond, Para qué sirve la noción de estructura, Ed. Aguilar, Madrid, 1972.

Broekman, Juan M., El Estructuralismo, Barcelona, 1974.

Calderón, José María, Génesis del Presidencialismo en México, Ed. El Caballito, México, 1972.

Camacho, Manuel, El futuro inmediato, Ed. Siglo XXI, México, 1981.

Carpizo, Jorge, El presidencialismo mexicano, Ed. Siglo XXI, México, 1978.

_____, La Constitución Mexicana de 1917, UNAM, México, 1973.

Carreño Carllón, José, "Adiós al decenio cruel"; el final del principio, (1970-1974), en Nexos, No. 26, febrero de 1980, pp. 15-27.

_____, "Adiós al decenio cruel"; II. El legado de los 70, en Nexos, No. 27, marzo de 1980, pp. 23-37.

Castañeda, Jorge, "México y el exterior", en México, 50 años de Revolución, T. III, La Política, Ed. FCE, México, 1961, pp. 265-289.

Churchman, Charles West, El enfoque de sistemas, Ed. Diana, México, 1973.

Cordera, Rolando y Tello, Carlos, La disputa por la nación, Ed. Siglo XXI, México, 1981.

Córdova, Arnaldo, La formación del poder político en México, Ed. Serie Popular ERA, México, 1977.

Cornelius, Wayne A., "La economía política en México bajo De la Madrid", en Contextos, Año 2, No. 46, 28 de febrero de

1985, pp. 32-48.

Cosío Villegas, Daniel, El sistema político mexicano, Ed. Cuadernos Joaquín Mortfz, México, 1976.

Coutinho, Carlos Nelson, El estructuralismo y la miseria de la razón, Ed. ERA, México, 1973.

Corvez, Maurice, Los estructuralistas, Ed. Amorrortu, Buenos Aires, 1972.

Cumberland C., Charles, La Revolución mexicana; los años constitucionalistas, Ed. FCE, México, 1975.

Delhumeau, Antonio, et al, México, realidad política de sus partidos, Instituto Mexicano de Estudios Políticos (IMEP), México, 1978.

"Dificultades de la política nacional", en Análisis Político, Vol. 12, No. 12, 15 de enero de 1984, p. 94, IMEP, México, 1984.

"¿Dónde está la crisis?", en Análisis Político, Vol. 12, No. 12, 15 de enero de 1984, p. 91, IMEP, México, 1984.

Durkheim, Emile, La división del trabajo social, Ed. Shapire, Buenos Aires, 1973.

Easton, David, El sistema político, Nueva York, 1953.

_____, Política moderna, Ed. Letras, México, 1968.

"El absolutismo presidencial", en Proceso, No. 311, 18 de octubre de 1982.

"El difícil consenso", en Análisis Político, Vol. 12, No. 7, 15 de agosto de 1983, p. 47 IMEP, México, 1983.

"El PRI, sustento y debilidad del sistema", en Análisis Político, Vol. 12, No. 3, abril de 1983, p. 21, IMEP, México, 1983.

"El principio del régimen", en Análisis Político, Vol. 12, No. 12, 15 de enero de 1984, p. 89, IMEP, México, 1984.

Fuentes Díaz, Vicente, "Partidos y corrientes políticas", en México 50 años de Revolución, T. III, La Política, Ed. FCE, México, 1961, pp. 373-399.

Garrido, Luis Javier, El partido de la revolución institucionalizada, Ed. Siglo XXI, México, 1982.

Gilly, Adolfo, La revolución interrumpida, Ed. El Caballito, México, 1973.

Giner, Salvador, El progreso de la conciencia sociológica, Ed. Península, Barcelona, 1974.

Goldman, L., et al, Las nociones de estructura y génesis, T. I, Ed. Nueva Visión, Buenos Aires, 1975.

González Avelar, Miguel, La Constitución de Apatzingán y otros estudios, Ed. SEP Setentas, No. 91, México, 1973.

González Casanova, Pablo, "El Partido del Estado"; 50 años del PRI: I. Antecedentes y Umbral, en Nexos, No. 16, abril de 1979, pp. 3-20.

_____, "El Partido del Estado", 50 años del PRI; II. Fundación, lucha electoral y crisis del sistema; en Nexos, No. 17, mayo de 1979, pp. 3-19.

_____, El primer gobierno constitucional (1917-1920), Ed. Siglo XXI, México, 1980.

_____, La democracia en México, Ed. Serie Popular ERA, México, 1975.

González Graf, Jaime, "El juego de partidos políticos en México". en México, realidad política de sus partidos, IMEP, pp. 319-341.

_____, La perspectiva política en México, 1975, IMEP, México, 1975.

_____, La perspectiva política en México, 1976, IMEP, México, 1976.

_____, "Presidencialismo y Continuidad", en Análisis Político, Vol. 5, No. 45, IMEP, México, 15 de noviembre de 1976.

_____, 1976-1982, un régimen de transición, IMEP, México, 1977.

_____, et al, Evaluación y Prospectiva del gobierno de José López Portillo, IMEP, México, 1979.

_____, et al, Primer Informe de Gobierno; una rectificación obligada, IMEP, México, 1983.

González Pineda, Francisco y Delhumeau, Antonio, Los mexicanos frente al poder, IMEP, México, 1973.

González Sandoval, Juan Pablo, et al, Indicadores de Política mexicana, enero-marzo de 1983, IMEP, México, 1983.

_____, Indicadores de Política mexicana, abril-junio de 1983, IMEP, México, 1983.

_____, Indicadores de Política mexicana, julio-septiembre de 1983, IMEP, México, 1983.

_____, Indicadores de Política mexicana, octubre-diciembre de 1983, IMEP, México, 1983.

_____, Cuatro meses de política mexicana, enero-abril de 1984, IMEP, México 1984.

_____, Cuatro meses de política mexicana, mayo-agosto de 1984, IMEP, 1984.

_____, Cuatro meses de política mexicana, septiembre-diciembre de 1984, IMEP, México, 1984.

_____, Cuatro meses de política mexicana, enero-abril de 1985, IMEP, México, 1985.

_____, Cuatro meses de política mexicana, mayo-agosto de 1985, IMEP, México, 1985.

_____, Cuatro meses de política mexicana, septiembre-diciembre de 1985, IMEP, México, 1986.

Gómez Jara, Francisco, El movimiento campesino en México, Ed. Campesina, México, 1970.

Gutelman, Michel, Capitalismo y reforma agraria en México, Ed. ERA, México, 1974.

Hansen, Roger D., La política del desarrollo mexicano, Ed. Siglo XXI, México, 1978.

Instituto Mexicano de Estudios Políticos (IMEP), Informe semestral de política mexicana, enero-junio de 1980, IMEP, México, 1980.

_____, Informe semestral de política mexicana, julio-diciembre de 1982, IMEP, México, 1982.

_____, La perspectiva para 1981; Los propósitos difíciles; modernización con marginalidad, IMEP, México, 1980.

_____, La perspectiva para 1982; la transferencia del poder, IMEP, México, 1982.

Jaguaribe, Helio, Sociedad, Cambio y Sistema Político, Ed. Paidós, Buenos Aires, 1972.

"La clase política se transforma; la tecnocracia dominante", en Análisis Político, Vol. 10, No. 9, 30 de septiembre de 1981, pp. 135-138, IMEP, México, 1981.

"La crisis cañera", en Análisis Político, Vol. 2, No. 2, 15 de enero de 1973, p. 1, IMEP, México, 1973.

"La crisis de las bases del poder", en Análisis Político, Vol. 13, No. 8, 15 de septiembre de 1984, p. 54, IMEP, México, 1984.

La crisis en el sistema político mexicano (1928-1977), Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México, México, 1977.

"La perspectiva de un nuevo estilo de gobierno", en Análisis Político, Vol. 11, No. 12, IMEP, 15 de enero de 1983, pp. 147-148.

Lajous, Alejandra, Los orígenes del partido único en México, Instituto de Investigaciones Históricas, UNAM, México, 1981.

Leal, Juan Felipe, México: Estado, burocracia y sindicatos, Ed. El Caballito, México, 1975.

Lefebvre, Henri, et al, Estructuralismo y marxismo, Ed. Grijalbo, México, 1970.

Lerner, Bertha, "Partido Revolucionario Institucional", en México, realidad política de sus partidos, pp. 43-152, IMEP, México, 1978.

Lerner, Bertha y Ralsky, Susana, El poder de los presidentes, IMEP, México, 1976.

Levi, Lucio, Diccionario de Política, Ed. Siglo XXI, pp. 1409-1414. México, 1982.

Levi-Strauss, Claude, Crítica del estructuralismo, Síntesis, Buenos Aires, 1976.

Levy, Marion Joseph, El proceso de modernización y la estructura de las sociedades, Ed. Aguilar, Madrid, 1975.

Limoeiro Cardoso, Miriam, La construcción de conocimientos, Ed. ERA, México, 1977.

"Los proyectos y el discurso", en Análisis Político, Vol. 11, No. 12, IMEP, 15 de enero de 1983, pp. 141-143.

Marx, Carlos, Prefacio de la Contribución a la crítica de la economía política, Obras escogidas, pp. 181-185, Ed. Progreso, México, sf.

Medina, Luis, Historia de la Revolución Mexicana, (Período 1940-1952), No. 18, El Colegio de México, México, 1978.

_____, Historia de la Revolución Mexicana, (Período 1940-1952), No. 20, El Colegio de México, México, 1979.

Merton, Robert, Teoría y estructura sociales, Ed. FCE, México, 1980.

Meyer, Lorenzo, "La encrucijada", en Historia general de México, T. 4, El Colegio de México, México, 1976.

_____, Historia de la Revolución Mexicana (1928-1934), El Colegio de México, México, 1981.

Millet, Louis, El estructuralismo como método, Ed. de Bolsillo, Cuadernos para el diálogo, Madrid, 1972.

Mills, Charles Wright, Carácter y estructura social, Ed. Paidós, Buenos Aires, 1971.

_____ , Los marxistas, Ed. ERA, México, 1970.

Monsivais, Carlos, "Los de atrás se quedarán (II): cultura y sociedad de los 70" , en Nexos, No. 28, abril de 1980.

Moreno Sánchez, Manuel, Crisis política de México, Ed. Ex-temporáneos, México, 1970.

Parain Vial, Jeanne, Análisis estructurales e ideologías estructuralistas, Ed. Amorrortu, Buenos Aires, 1971.

Pareto, Wilfredo, Tratado de sociología general,

Parsons, Talcott, El sistema social, Ed. La revista de Occidente, Madrid, 1966.

Pellicer de Brody, Olga y Reyna, José Luis, Historia de la Revolución Mexicana, (Período 1952-1960) El afianzamiento de la estabilidad política, No. 22, El Colegio de México, México, 1978.

Pereyra, Carlos, "Estado-Trabajadores, alianza sólo formal", en Proceso, No. 35, 4 de junio de 1979.

Piaget, Jean, El estructuralismo, Ed. Proteo, Buenos Aires, 1968.

Portes Gil, Emilio, Quince años de política mexicana, Ed. Botas, México, 1941.

Poulantzas, Nicos, Poder político y clases sociales en el Estado Capitalista, Ed. Siglo XXI, México, 1973.

Poullon, Jean, et al, Problemas del estructuralismo, Ed.

Siglo XXI, México, 1971.

Quirarte, Martín, Visión panorámica de la historia de México, Ed. Cultura, México, 1967.

"Rasgos y determinaciones de un gobierno", en Análisis Político, Vol. 11, No. 12, IMEP, 15 de enero de 1983, pp.139-140.

Ross, Stanley R., ¿Ha muerto la Revolución Mexicana?, Ed. SEP Setentas, T. I y II, México, 1972.

Salazar, Rosendo, Las pugnas de la gleba, T. I, Comisión Nacional Editorial, México, 1972.

Saldívar, Américo, Ideología y política del Estado mexicano, (1970-1976), Ed. Siglo XXI, México, 1980.

Silva Herzog, Jesús, Breve historia de la Revolución Mexicana, T. I y II, Ed. FCE, México, 1973.

Stoppino, Mario, Diccionario de política, Ed. Siglo XXI, México, 1982, pp. 1217-1227.

Tena Ramírez, Felipe, Leyes fundamentales de México 1908-1979, Ed. Porrúa, México, 1980.

Thimasheff, Nicolas S., La teoría sociológica, Ed. FCE, México, 1971.

Thion, Serge; Levi-Strauss, Claude; Barthes, Ronald y Godelier, Maurice, Aproximación al estructuralismo, Ed. Galerna, Buenos Aires, 1969.

"Un año de política en México", en Análisis Político, Vol. 13,

No. 12, IMEP, 15 de enero de 1985, pp. 93-100.

"Un año después", en Análisis Político, Vol. 12, No. 11, IMEP, 15 de diciembre de 1983, p. 81.

Urbani, Guiliano, Diccionario de Política, Ed. Siglo XXI, México, 1982, pp. 1522-1528.

Vernon, Raymond, El dilema del desarrollo económico de México, Ed. Diana, México, 1975.

Viet, Jean, Los métodos estructuralistas en ciencias sociales, Ed. Amorrortu, Buenos Aires, 1970.

Weber, Max, Economía y Sociedad, Ed. FCE, México, 1983.

Young, Oran R., Sistemas de ciencia política, Ed. FCE, México, 1972.