

ESTRUCTURA DEL ESTADO

Por el doctor Rafael SEGOVIA

¿Puede, un sistema ideado hace cincuenta años, ser aún válido para una realidad social que ha cambiado de manera casi total en ese mismo periodo? La pregunta parece estar presente en todas partes y, si no se ha contestado, es porque la respuesta no parece evidente. A quienes niegan la posibilidad de subsistencia de un sistema político durante medio siglo. La realidad política mexicana parece contestarles con su simple presencia: las piezas esenciales del sistema político siguen manteniéndose (régimen presidencialista, partido dominante, sumisión de las oposiciones, captación del personal político). El sistema político, pese a esto, ha sufrido cambios y alteraciones que han sido otras tantas formas de adaptación a la realidad social. Pensar que la distribución y ejercicio del poder en 1979, sigue las mismas pautas que en 1929 es, a su vez, negado por cualquier evidencia histórica. Ni el PNR es el PRI, ni los partidos opositores del PNR son los opositores del PRI, ni los canales de reclutamiento político son los mismos hoy que los utilizados por el general Calles o el presidente Pascual Ortiz Rubio. El ejército ya no ocupa el primer plano de la vida política y los sindicatos oficiales se han convertido en uno de los ejes de cualquier actividad pública. Ha habido cambios profundos en el sistema político mexicano que, de todos modos, no han alterado su naturaleza autoritaria, y por lo tanto, el problema de la democracia sigue en pie.

Uno de los rasgos determinantes del sistema político mexicano es la formación y reclutamiento del personal político. La coopción se ha mantenido invariable en todos los niveles desde los tiempos de la dinastía sonorenses, dejando de lado las formas democráticas de reclutamiento, o, al menos, mitigándolas o utilizándolas como un indicador político más que como la única forma de constitución del poder. La participación no queda totalmente cerrada, pero está sometida a unas reglas tan severas y exigentes que a la primera ojeada, puede verse cómo el mantenimiento del sistema se sitúa por encima de la libre expresión popular. Razones históricas hay a montones para explicar tal situación.

El proyecto revolucionario encarnado por los sonorenses es, ante todo, un proyecto modernizador: industrialización, comunicación, educación y centralización, en diferentes momentos históricos son los puntos claves del programa. Es cierto que la modernización es un concepto tan am-

plio que en él termina por entrar cualquier cambio que se dé en la historia. Pero cuando existe una voluntad rectora que acelera este cambio por encima de las fuerzas históricas que espontáneamente se dan en una sociedad determinada, se está ante un proceso modernizador, al menos como se entiende en el caso mexicano. Y en este caso, la voluntad rectora vino del grupo sonorenses y de las características peculiares que imprimieron al Estado mexicano, la primera de las cuales fue la centralización y monopolización del poder político y, por ende, la exclusión de cualquier participación que no estuviera orientada y guiada por el Estado. Su segunda característica peculiar resultó así, por fuerza, la coopción. La intención que guió tanto a los sonorenses como a su sucesor, el general Cárdenas, fue incluir al mayor número que se mantuvo en lo que se ha dado en llamar el periodo postrevolucionario. La coopción supone una aceptación por parte del cooptado de las reglas y normas del sistema político en el cual ingresa —no se hace obligatoriamente a través del partido o de organizaciones parapartidistas— lo que supone una socialización previa (interiorización de las normas) que, en algunos casos, implica una auténtica transculturación.

Si, siguiendo otra vez a K. Hayde, el poder en México se forma por vía de la designación, su ejercicio se mueve en un continuismo liberal-totalitario, en donde se ha ido corriendo hacia el extremo liberal. Esto ha planteado un nuevo problema, el de la legitimidad del poder, no presentándose nunca el de su legalidad. Hasta el gobierno del general Cárdenas la legitimidad de los gobiernos mexicanos se asentó en la legitimidad revolucionaria —en el triunfo por las armas— y más allá, en el proceso de modernización impulsado y encauzado por la Familia revolucionaria, o sea, el grupo triunfador. Cualquier oposición a la Familia era considerada una vuelta al pasado, a una tradición que se había desechado de una vez por todas. La tradición íntegra sería recuperada más tarde.

La intención liberalizadora del general Avila Camacho, la unidad nacional impuesta por la segunda guerra mundial y el proceso de diferenciación social que sobre todo a partir de él se acelera, introdujeron la necesidad de buscar en las elecciones un nuevo tipo de legitimidad para el sistema político salido de la Revolución de 1910 —más exactamente de 1917 y Agua Prieta—. La opción electoral limitada, contenida y, con frecuencia desvirtuada, se hizo presente en 1940, al darse la primera escisión dentro del grupo revolucionario, ya constituido en partido.

La teoría de modernización supone una participación de las masas en la vida política. ¿Pero qué tipo de participación? No hay ejemplo de una participación abierta, libre, autorganizada y espontánea en un momento postrevolucionario, a menos de darse un golpe termidoriano. Las revoluciones modernas se han preocupado, en primer lugar, de concentrar el poder, en segundo, de crear los cuadros y ordenamientos dentro de

los cuales se puede y debe dar la participación popular. La Revolución mexicana, en ese sentido, se sometió a la regla: la fundación del PNR fue tanto un paso en la concentración del poder como la creación de un marco de participación que, al quedar en manos del grupo revolucionario, encuadraba a la nación entera o, al menos, tal era su intención. Las reformas posteriores del partido vinieron a perfeccionar el ordenamiento, incluyendo de manera exclusiva a las fuerzas que podían actuar en el proceso de modernización sólo y cuando quedaran en manos del Estado: ejército, obreros, campesinos y funcionarios. El resto, empresarios, comerciantes, estudiantes y las clases medias en general, renuentes a entrar dentro del marco establecido por el Estado, fueron liberadas casi plenamente: sólo les quedó prohibido el acceso y el ejercicio *directo del poder*. Pero eran también estos grupos sociales los que tímidamente en un principio, y con mayor fuerza a partir de la segunda guerra mundial, solicitaron una mayor democratización y participación en la vida política nacional. De ahí la necesidad de crear nuevas organizaciones capaces de orientar la participación limitada y contenida de quienes estaban fuera de los sectores del PRM, quien ya no pretendía representar a la nación en conjunto. La fundación del PAN respondió, parcialmente, a esta nueva situación. Pero desde 1939 a la fecha no ha podido llenar el papel que, en un principio, se pensó podría llevar a cabo. Aunque ha sido un refugio de voto de protesta no ha logrado aglutinar a todas las clases medias, conservadoras y católicas.

La afiliación política en los partidos mexicanos es por completo desconocida, así como su financiamiento. Todo hace suponer que la afiliación es muy baja, salvándose sólo el PRI por su sistema de afiliación indirecto. En 1967, el entonces presidente del CEN del PRI, Dr. Lauro Ortega, declaraba tener seis millones de miembros, no haciendo distinción alguna entre quienes habían ingresado directamente y los que se contaban en sus filas a través de la afiliación previa —y obligatoria— a un sindicato obrero o campesino.

Como todos los partidos dominantes, el PRI no se muestra demasiado interesado en mantener una constante comunicación entre sus miembros y las diversas instancias ejecutivas. Por ser uno de los más importantes canales de transmisión de las demandas populares, una comunicación constante, precisa y clara sería una fuente de dificultades permanentes, al no poderse siquiera hacer público el contenido de las demandas, que serían potenciadas por el simple hecho de ser enunciadas. Su organización sectorial y la distancia que en términos políticos media entre los sectores, es otro de los grandes problemas sin solución. La fuerza innegable del sector obrero contrasta con las divisiones, desorganización e incompetencia de las centrales campesinas; la política de reivindicación de clases medias definidas por la CNOP, ya de por sí un mosaico de contradic-

ciones y grupos heterogéneos, no puede ni agregarse ni articularse con la del sector obrero, que sigue manteniendo un duro fondo proletario.

Pese a las oposiciones independientes, el PRI manifiesta aún una gran fuerza como aparato de control político y como agente movilizador, aunque esta capacidad se ha visto puesta en entredicho en los últimos tiempos. Además, la diversificación social ha creado nuevos canales de participación vía los grupos de presión o de nuevos partidos, limitando así el papel único que hasta los años 50 el PRI vivió. La capacidad movilizadora de este partido puede aún ser observada en las zonas urbanas más marginadas, donde el control de las ayudas materiales de las comunidades está aún en sus manos, como lo está también gran parte de la burocracia oficial y de las organizaciones de que dependen los permisos y licencias del gobierno federal o de los estados. Pero no se puede hablar propiamente de una participación directa y libre, de los ciudadanos, marginados o no, como tampoco se puede pensar en una oposición manifiesta y espontánea en todos estos sectores en contra de su presencia.

La participación limitada y cerrada, se da también en los demás partidos, que no se escapan a la ley de bronce de las oligarquías. Como todas las organizaciones partidistas, es necesario un largo proceso de socialización para acceder a los cargos directivos. Las escisiones que se dieron en el Partido de Acción Nacional, el Popular Socialista y Auténtico de la Revolución Mexicana, el Comunista, son parte de la historia rutinaria de las organizaciones políticas y de los conflictos participación-exclusión que se encuentran en todas las latitudes.

Las formas de participación más importantes se dan en el nivel electoral, resurgiendo los partidos cuando aparece esta forma de actividad política.

En un mundo tan desprovisto de cinismo —si se le compara con el del adulto— como es el del niño, la visión no sólo negativa de los partidos, sino de todo el personal político, resulta inesperada. El sentimiento de no participación se da en todo el país y en todos los niveles sociales. De acuerdo con Almond y Verba, el mexicano tiene, un alto sentido de competencia subjetiva pero no encuentra cómo aplicar sus conocimientos y capacidades en el campo de la política. La libre organización de los ciudadanos se encuentra obliterada por la presencia del Estado en todos los niveles de la actividad y vida social. Raras son las organizaciones que logran escaparse de su presencia y de su intención de no dejar actuar fuera de su órbita. El sistema de partidos ha sido, pues, su obra, permitiendo su crecimiento sólo y cuando se acepten los principios impuestos por el Estado, el primero de los cuales es su propio mantenimiento y supervivencia.

La necesidad de hallar una nueva legitimidad donde fincar su actividad introdujo una serie de reformas electorales y políticas desde 1962,

las cuales buscaron reforzar el consenso nacional y ampliar la participación electoral de la ciudadanía. Ese año se modificó la Constitución y la ley federal electoral para asegurar una representación de la oposición. Una nueva reforma, en 1973, se aprobó para buscar el voto de los jóvenes y abrirles un espacio propio en el cuerpo legislativo. En 1976, después de las elecciones federales, cuando por primera vez en varias décadas sólo hubo un candidato a la presidencia de la República, se planteó la necesidad de una nueva reforma política que asegurara, en la medida de lo posible, la participación electoral de la oposición y cerrara el terreno político al terrorismo y a las actividades ilegales. Participación y voto quedaron equiparados. Sólo quedó realmente abierta la vía electoral como forma de participación, pero aún ésta, encontró serias limitaciones legales.

Pese a ser federal en su forma constitucional, el Estado mexicano ha perseguido una concentración creciente del poder político y, por lo tanto, emprendió un proceso de centralización de los procesos electorales que, en todo cuanto se refiere a la constitución de los poderes federales, los situó bajo la exclusiva vigilancia de las autoridades y leyes de la Federación, o sea, del gobierno central. El miedo a la dispersión, a los particularismos y regionalismos llevó a establecer condiciones draconianas para el reconocimiento de los partidos, sin cuyo cumplimiento quedaban fuera del juego electoral. Los 65 mil afiliados, la obligatoria publicación de un órgano de prensa, la necesidad de ser auténticamente nacionales, etc., es una clara manifestación de la voluntad de no enfrentarse sino con *partenaires* de cierta capacidad y no con fuerzas regionales o regionalizadas.

Los cuatro partidos "nacionales" que se enfrentaron electoralmente hasta 1976, mostraron una clara tendencia hacia el bipartidismo: el PPS y el PARM designaron —siempre a posteriori— el mismo candidato que el PRI a la presidencia de la República y, desde la muerte de Lombardo Toledano, el PPS no ha sido pieza para el PRI en la Cámara de Diputados, porque no ha querido serlo. Su mínimo arrastre electoral, su raquítica afiliación y sus permanentes dificultades financieras lo convirtieron en apéndice, si no del PRI, sí del gobierno federal. El caso del PARM fue aún peor. La reforma electoral de 1973 se hace en parte para darles una oportunidad de sobrevivir. Supervivencia bastante complicada por las eternas guerras internas y el nepotismo reinante en el interior de estos partidos.

Sin ser mejores las condiciones imperantes en el PAN, el simple hecho de plantearse como una formación de derecha, católica y respetable al menos en sus formas, acarreó casi todo el voto de protesta hacia sus candidatos. Pero conviene insistir en que se trataba —y quizá aún se trate— de un voto que no está claro si se dirige hacia el PAN por su

posición ideológica y electoral, o si se trata de un voto anti-PRI que encuentra su mayor utilidad al dirigirse a aquel partido.

Un punto esencial para los gobiernos mexicanos ha sido el abstencionismo o sea, la no-participación como forma expresa y manifiesta de repudio. Al menos, tal ha sido la tesis defendida por los partidos de oposición, nacionales o no. El sistema político, al cerrar la vía a la libre organización, al impedir la participación, conduce a la despolitización y la despolitización al abstencionismo. Es decir, las dificultades electorales del PRI se originan en el propio PRI. Participación y legitimidad se ven, pues, inseparables, no sin razón. Esta tesis, así planteada, debería ser analizada desde el punto de vista propio del sistema político mexicano, para situarla después en un contexto más amplio.

Los parangones utilizados para examinar la participación electoral han sido las democracias industriales (Bélgica, Francia, la R.F. Alemana, Italia, etc.). Curiosamente se hace poca o nula referencia a la mayor y más poderosa de todos: los Estados Unidos, caracterizados por sus bajas tasas de participación electoral y muy elevadas de participación social. Tampoco se alude a las elecciones de los países o del África ecuatorial u occidental, y a sus envidiables tasas de participación siempre superiores al 95 por ciento. La crítica del abstencionismo mexicano se apoya en la despolitización generada por el sistema político, única en consecuencias más obvias del subdesarrollo: analfabetismo, una escolarización de 3.7 años en promedio, escasísima difusión de la prensa, nula actividad de los partidos en los medios rurales con excepción de la del PRI. Rara vez se encuentra una autocrítica de la oposición de izquierda o de derecha; menos aún el reconocimiento de su incapacidad, pues no rebasan los límites del Distrito Federal y el Estado de México. Pero incluso el mal planteamiento del abstencionismo no le quita a éste su importancia. En el terreno electoral es, por razones obvias, donde mejor puede observarse su importancia, aunque conviene adelantar una hipótesis por ahora no comprobable: en México se vota cada día más, pero como se da un recuento también más cuidadoso de los sufragios, la disminución del fraude arroja cifras de abstención más elevada en cada elección. Todo nos permite suponer que antes de 1940, los resultados de las elecciones eran absolutamente falsos o inventados, cosa que hoy ya sólo se produce en algunos distritos rurales. Sin haberse podido eliminar completamente las prácticas fraudulentas, en los distritos urbanos los resultados muestran luchas cada vez más cerradas y un equilibrio de fuerzas que va estudiando el abismo que se abría entre los logros del partido dominante y los de oposición. Guadalajara, Monterrey, Puebla, Nuevo León, Culiacán, Hermosillo, Monclova y Torreón, por mencionar sólo a algunas de las grandes ciudades del país —por no decir nada del DF— señalan en números tanto la subida de la abstención como la de oposición. A la ya señalada caída de los partidos tradicionales, la

extensión del terrorismo a partir de 1968, la inquietud dentro de las organizaciones obreras y campesinas, los conflictos universitarios y la crisis económica de 1973-76, sólo pudo enfrentársela en el terreno político. De ahí la necesidad de una reforma política, emprendida en 1976, con unos primeros resultados vistos en este año.

La unión estudiantil de 1968 tuvo una respuesta política. Frente a la posición de la izquierda situada a la izquierda del PCM, que eligió la vía de la ilegalidad, las organizaciones permanentes tomaron el camino de la participación, y en su aceptación se reflejó uno de los principios eje del Estado mexicano: cuando es imposible controlar un sector importante y con una estructura organizativa que ofrezca un grado aceptable de desarrollo, se recurre a la coopción de la organización como tal, para cubrir el espacio político vacío donde se pueden originar los fenómenos de disrupción del sistema. Es evidente que esta forma de ejercicio vicario del poder no puede ser impuesta por la llana y lisa voluntad del Estado: las reformas y coopciones responden siempre a un acuerdo, a un pacto entre socios desiguales. De 1976 a 79 se buscó ante todo restarle el campo social al terrorismo urbano, con ayuda de las organizaciones políticas de la izquierda, sumidas hasta entonces en una semiclandestinidad. Las peticiones maximalistas de la izquierda fueron sólo parcialmente atendidas. La ganancia del Estado era, de producirse, ampliar la base del asiento de su legitimidad, al incluir en el proceso político a grupos sociales que pese a ser abiertamente opositores, podrían aceptar el juego y las reglas del sistema político mexicano. La Reforma Política quedó asentada en dos piedras sillares: una reforma electoral y una amnistía para los presos, prófugos y exilados, a quienes hasta entonces no se les quería reconocer un carácter público.

La reforma electoral y su consecuencia inmediata, la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, así como las reformas constitucionales que, por fuerza, exigía la nueva ley, ya anunciada en el Plan Básico del PRI de 1975, mantuvo el principio de dominio indiscutible de la mayoría, pero confería un espacio mucho más amplio a la oposición, así como una serie de garantías en el proceso electoral, cuya aplicación depende en lo fundamental de la capacidad de los partidos para exigir las y llevarlas a la práctica. El Estado sólo formalmente declara su neutralidad; su poder y su parcialidad sólo encuentra un valladar en el crecimiento de los partidos y organizaciones políticas a quienes la LOPPE da una capacidad irrestricta de organización y garantiza una independencia absoluta. La participación o indiferencia política es una responsabilidad compartida entre socios desiguales, pero que persiguen un fin parcialmente común: es tan del interés de los partidos, de todos los partidos, ver aumentar la participación en todas sus formas y modalidades, como del Estado.

La participación, como era de esperarse, no ha aumentado y la res-

puesta esperada ha sido aplazada o, de plano, es imposible. No se trata sólo de un problema que refleja exclusivamente en las cifras, como ya se señaló; hay, ante todo, una situación social, política y cultural, que concurren al mantenimiento de un sistema autosostenido, de participación limitada o, más precisamente, de participación por eclipses. El Estado intenta y logra movilizar para sostener sus propias decisiones, evitando el tipo de manifestación que pueda poner en peligro su existencia. En esto no difiere de los otros Estados. La Reforma Política amplía el espacio político concedido a las oposiciones, manteniendo y en cierta medida reforzando la legitimidad general del Estado, buscando apoyo difuso al sistema. Solicita, pues, un apoyo electoral, más no acepta una capacidad organizativa superior a la suya dominada por su opositor, capaz de desviarse de una función estrictamente electoral-parlamentaria y que pudiera originar movimientos incontrolados e incontrolables.

Pese a estas limitaciones, la Reforma Política ha tenido éxitos innegables. Quizás el más notorio sea la presencia del partido comunista en las elecciones del 10. de julio de 1979. Tratándose de una organización política que aún no renuncia completamente a su carácter semiclandestino o (un partido legal y secreto al mismo tiempo, según su propia definición), se abre, con su aceptación del juego electoral, una opción para la izquierda, ya sea militante, ya sea simpatizante. Pero en su implantación se advierten las debilidades estructurales e históricas de este partido. Fuera del Distrito Federal y de la parte colindante del vecino Estado de México (obtiene el 62 ciento de su votación en estas dos entidades) no tiene, de hecho, presencia alguna. Su electorado representa, cosa importante, a los grupos más jóvenes y dinámicos de la población (estudiantes, profesionistas, obreros calificados). Opción para la izquierda, pues, pero para una izquierda localizada geográficamente, al haber tenido, como toda la izquierda en general, un rechazo brutal e incondicional en la región más dinámica del país, o sea, en el Norte de la República, donde se produce una auténtica crisis de participación.

Los estados norteros son para el sistema político mexicano, el caso más peligroso. Pese a ser los más ricos, alfabetizados y dinámicos tanto en la industria como en la agricultura, forman un frente unido abstencionista. En ellos se dan casos tan alarmantes como algunos distritos de Sonora, o de Sinaloa, donde, en las últimas elecciones, la participación no pasó del 15 por ciento. Son casos extremos aunque reveladores de una tendencia general de aquella región. La personalidad política del Norte se advierte en su oposicionismo (en él pierde el PRI los cuatro distritos que pasaron a manos del PAN), que toma un tono distintivo respecto al del resto de la República. El PAN, atrincherado en los estados colindantes con Estados Unidos, es más moderno, más enérgico, menos populista y se sitúa más a la derecha que el PAN tradicionalista del Centro y Occidente. Para el PRI es un enemigo importante precisamente

por haberse salido del pacto tácito que unía a todos los partidos. La ausencia de participación es también para él un enemigo a vencer para el PAN norteño.

La estrepitosa caída del voto por el PRI es quizá el síntoma más revelador de la nueva situación a la que quiere atender la Reforma Política. Varios factores han incidido en este fenómeno, relativamente nuevo en el panorama electoral mexicano. La baja votación obtenida por este partido se debe más al abandono de las añejas prácticas caciquiles que a un desgano electoral: la altísima participación en los estados del Sur de la República, era más obra de los caciques que de los ciudadanos. En recuento más preciso de los votos, la presencia de los partidos de oposición en todos los niveles del proceso electoral pero sobre todo, la voluntad del Estado de cerrar, en la medida de lo posible, el camino al fraude, han dado cifras que jamás se esperaron en México: menos del cincuenta por ciento de participación en unas elecciones federales.

Aunque no se dispone, por el momento, de evidencia empírica alguna, se advierte la intención, por parte del gobierno federal, de introducir nuevos procedimientos en las elecciones, capaces de convencer al ciudadano de la necesidad de su participación, electoral en principio, política en general. La desconfianza mostrada por los posibles electores se ha hecho palpable en algunos estados de la República. El dilema no es fácil de resolver: abrir las puertas de par en par a la participación pondría en peligro la naturaleza misma del Estado.

El comportamiento electoral de las grandes ciudades mexicanas revela esta nueva situación hay clara tendencia hacia la participación, cosa que se explica por la concentración del ingreso, de la cultura y de la comunicación. La posibilidad ofrecida a los partidos de vigilar el proceso electoral ha sido vista como una garantía de honestidad y, de hecho, las ciudades siguen una pauta diferente en todo a la de las zonas rurales. La modernización política de las zonas urbanas de México es un hecho seguro.

Queda por contestar la pregunta que inició estas páginas: ¿es posible que el sistema político mexicano perdure a pesar de los cambios de la sociedad? La contestación sería afirmativa, si atendiera sólo al poder concentrado en manos del Estado y, hasta ahora, sólo compartido con élites específicas y claramente limitadas. La demanda de participación es, también por ahora, limitada y contenida. Es obra de grupos precisos como las universidades, algunos sindicatos, ciertos sectores de la clase media. Pero no es una demanda generalizada. Por ello, las respuestas han sido parciales y seguirán siéndolo mientras el cambio social no se haga presente en todos los terrenos. Una escolaridad de 3.7 años no permite una democracia plena e ilimitada. Hacia la izquierda o hacia la derecha, con tendencia a la revolución o inclinándose hacia el mantenimiento del orden social y político actual, la participación política en México será gradual, lenta y, en el futuro previsible, elitista.