

el desarrollo político de México contemporáneo

ALBRECHT TRIBUKAIT

I. Tratar del desarrollo de una sociedad, especialmente en lo relativo a su problemática para el Estado, requiere de una teoría y descripción del cambio socioeconómico y político, y con ello, un análisis de los factores endógenos y exógenos condicionantes en todo cambio posible, antes que una tabulación de valores que sean o no recomendables a la política global del Estado.

Hablar de una morfología o estructura del Estado para el desarrollo, implica analizar los poderes económicos y políticos que operan dentro del Estado y también en su ambiente inmediato, a fin de determinar su incidencia y relevancia respecto a dicha morfología ligada al desarrollo.

Además, el tema que enfocamos en el presente trabajo nos coloca frente a un problema metodológico ineludible, cuya resolución parece difícil, y que queda comprendido en la pregunta: "¿Cuál Estado?". Dicho en otras palabras, ¿podemos servirnos de un análisis comparativo referente a actividades e instituciones económicas y políticas, bajo la suposición de su universalidad, para transformar continuamente ciertos parámetros en variables operativas y viceversa, es decir, aceptando la variabilidad del contexto sociopolítico y cultural-histórico, pero tratando al mismo tiempo de controlarla mediante un método de ilustración sistemática de sociedad a sociedad?¹ O, al contrario, ¿tenemos que excluir toda comparación, limitándonos con ello al contexto de un Estado, el Estado Mexicano?

Los escritores clásicos han formulado cuatro tipos diferentes de teorías del desarrollo:²

—teorías del desarrollo concebidas como progra-

mas para cambios revolucionarios o planeados, y evolucionarios en relación a condiciones existentes. Sólo la nueva realidad, basada en los cambios logrados, podría confirmar la teoría en este caso que, con frecuencia, tuvo aspectos de programa de revolución:

—teorías del desarrollo que se proclamaron como leyes *a priori* de un movimiento cíclico, o bien, de un movimiento hacia una situación final o un proceso de diferenciación con una progresión infinita. Este tipo de teorías en realidad deben llamarse más bien profecías:

—teorías del desarrollo concebidas como construcciones intelectuales que pueden servir para organizar e interpretar gran cantidad de fenómenos cuyos componentes son susceptibles de explicaciones en términos de la causalidad, mas no así su dirección (interpretaciones generales);

—teorías del desarrollo concebidas como teorías específicas del cambio social, que permiten la deducción de hipótesis o pronósticos refutables o verificables.

El presente trabajo no podrá sino desarrollarse en los términos del cuarto de los tipos de teorías mencionados, no obstante el hecho de que nuestra aportación será muy limitada, ya que no se pretende formular o establecer una nueva teoría del desarrollo, sino más bien un análisis de dos factores complejos determinantes para el desarrollo global de una sociedad. En consecuencia, no emprenderemos la labor pionera de tratar de diseñar una estructura óptima o viable para un Estado que se comprometa totalmente al desarrollo de la sociedad entera. Sin embargo, al analizar los poderes políticos que operan en la sociedad, esperamos aclarar ciertas circunstancias y procesos que invariablemente están involucrados, en forma propulsora o retardante,

¹ Neil J. Smelser. "Notes on methodology of comparative analysis of economic activity", en: *The Social Sciences*, París, UNESCO, 1968, p. 153.

² W. Zapf. "Complex societies and social change. Pro-

blems of macrosociology", en: *The Social Sciences*, París, UNESCO, 1968, pp. 255 y ss.

en el desarrollo de una sociedad. Así, este trabajo se dirige en forma modesta hacia la aportación de algunos elementos que puedan integrarse o tomarse en cuenta en una teoría global del desarrollo, cuya característica primordial sería la racionalidad de la programación y realización del desarrollo acelerado, es decir, una teoría no sólo explicativa sino de valor instrumental.

El concepto de "desarrollo" ha sido formulado en los siguientes términos: "Desarrollo es el cambio positivo, deseado y esperado en una sociedad referido al complejo de estructuras, relaciones, condiciones de vida y actitudes que la definen. Implica pasar de una condición de vida nacional a otra que se considera mejor o ejemplar, y si bien puede ser medido o definido en términos exclusivamente económicos trata, en realidad, de la modificación del conjunto de la sociedad."³ Esta definición del desarrollo, si bien no es por lo pronto objetable, en el presente trabajo no puede servir como punto de partida, puesto que por referirse a la calidad positiva del desarrollo nos comprometería desde un principio a formular recomendaciones sin dejar la posibilidad de hacer algún progreso en el análisis del cambio tomado en una amplitud o extensión carente de valoraciones y, por consiguiente, más general.⁴

Un análisis del cambio social, propuesto este último como una categoría macrosociológica, en verdad requiere de estudios de casi todas las disciplinas de las ciencias sociales cuyas contribuciones se podrían fusionar en una sociología política global o una estrategia político-económica. Así, la etnología o antropología social moderna se ha venido dedicando en forma destacada a la investigación de la dinámica del cambio cultural⁵ y, como un tópico más especial, de las consecuencias del choque entre las culturas tradicionales y la civilización occidental.⁶

Por otra parte, las categorías usadas en dichos análisis de culturas enteras y formuladas como invención, acumulación, difusión, ajuste, acomodación, etcétera, han probado ser aplicables también al proceso de industrialización de la sociedad moderna en sí.

Finalmente, la historiografía por su parte se ha ve-

nido enfrentando con el problema de la sinopsis de múltiples historias particulares como son la historia política, militar, social, del arte, etcétera, recurriendo a teorías y modelos explicativos del arsenal de que dispone el conjunto a las ciencias sociales.

Como nos enseñan destacadas obras sociológicas que tratan del desarrollo económico y la edificación de Estados,⁷ obras que comprenden investigaciones históricas detalladas, y por considerar la relatividad intrínseca al concepto de "cambio" que señala la relación entre un trasfondo relativamente estático y una situación alterada, el análisis de la estructura de una sociedad debe de preceder al análisis del cambio social en la misma. Con base en esta reflexión el cambio social podría designarse como la suma de cambios que hayan ocurrido en una estructura en un tiempo determinado.⁸

En consecuencia, el cambio social comprende las más diversas modificaciones en la relación jerárquica entre Estado, economía y religión, o en la organización de sistemas de denominación, o en los extractos elitarios y gobernantes, modificaciones que se derivan de factores tan diferentes como crecimiento, diferenciación, alteración de funciones, aislamiento o destrucción de estructuras, transformación de patrones culturales y de conducta, etcétera, y que guardan un aspecto histórico por referirse necesariamente a sucesos iniciales en el pasado y extendidos en el *continuum* tiempo. Para describir un determinado cambio social, con base en los criterios abstractos antes señalados, es preciso caracterizar todo tipo de reestructuración por sus causas, su curso y sus resultados, es decir, su dirección o tendencia vista desde el punto de origen del cambio.

Por otra parte, la descripción no nos permitiría comprender ni prever o predeterminar racionalmente dicho cambio, para lo cual nos faculta sólo el análisis de las variables que condicionan el cambio en su totalidad, y finalmente la formulación de la teoría correspondiente. El análisis de las causas del cambio social puede partir de una distinción relevante entre factores exógenos y endógenos. Desde el punto de vista de la sociedad como sistema, los factores exógenos no sólo incluyen cambios en el clima, desastres naturales, epidemias, alteraciones no inducidas en la población, presiones políticas desde el extranjero, guerras e intercambios culturales y económicos, sino también influencias in-

³ Mario Friero. Borrador para los participantes en el Seminario "Investigación Administrativa", Doctorado en Administración Pública, FCPS, UNAM, 1970.

⁴ W. J. M. Mackenzie. *Politics and Social Science*, Middlesex, Inglaterra, Pelican Books A907 Ltd. Hermondsworth, 1967, pp. 333 y ss.

⁵ Br. Malinowski. *The Dynamics of Cultural Change*, New Haven, Conn., 1946.

⁶ Margaret Mead. *Cultural Patterns and Technical Change*, Paris, UNESCO, 1953.

⁷ R. Bendiz. *Nation-building and Citizenship*, New York, 1964; W. W. Rostow. *The Stage of Economic Growth*, London, 1960.

⁸ W. Zapf. Ob. cit., p. 263.

dividuales de personas con carisma o investidas de poder sobre el sistema social del cual forman parte, y la difusión o propaganda cultural que tiende a provocar una modificación de las aspiraciones así como de situaciones económicas como son la escasez, los excedentes, etcétera.

Los factores endógenos que conducen al cambio social son las fuerzas que generalmente en forma centrífuga se generan en el mismo sistema social y, creando tensiones, someten a prueba la elasticidad del sistema, es decir, su capacidad de ejercer el control social y la socialización en general. La continua concretización de roles sociales que conducen a la constante explotación de los márgenes de tolerancia ha sido señalado como una tendencia inherente a toda sociedad⁹ y ciertamente significa uno de los factores endógenos responsables del proceso de cambio de las sociedades.

Podemos enumerar seis factores o grupos de factores que han formado la base para diversas teorías del cambio social y que antes de excluirse mutuamente, deben de considerarse más bien como complementarios, no obstante su distinto nivel de abstracción y la posibilidad de adjudicarles acentos diferentes. Estos factores son:

1. El modelo reto-respuesta en relación con influencias naturales;
2. la difusión cultural;
3. diferenciación y crecimiento;
4. lucha por el poder, movimiento de masa, revolución;
5. lucha por la multiplicación de bienes (incluyendo tensiones originadas por retraso cultural)
6. conflictos internacionales.

Esta diversidad en los enfoques adoptados en el análisis sociopolítico del cambio social refleja por sí mismo el cambio continuo en cuanto el análisis como tal es un factor que opera dentro de dicho cambio.¹⁰

El curso o proceso del cambio social puede revestir tres aspectos formales, a saber, una rapidez relativa, un radicalismo relativo y una determinada escala o alcance, mas para conocer en un caso concreto la dirección y tendencia del cambio que se realiza, es indispensable analizar previamente tanto las condiciones ini-

⁹ W. Zapf. Ob. cit., p. 264, comentando a H. P. Bahrdt: "Zur Frage des Menschenbildes in der Soziologie". *European Journal of Sociology*, 2 (1), Berlín, 1961.

¹⁰ W. J. M. Mackenzie. Ob. cit., p. 334.

ciales como la naturaleza específica de las causas o factores condicionantes y sus efectos sobre las estructuras que sufren el cambio, tomando en cuenta cualesquiera otras variables que puedan afectar dichos efectos. El problema de la dirección del cambio social nos confronta con una dificultad epistemológica de gran importancia, ya que se trata en verdad de proceder en forma racional y metódica para abrir el análisis hacia la previsión y predeterminación del cambio y finalmente a su manejo más o menos seguro. Ya hemos descartado anteriormente el empleo de cualquier metafísica o profecía, incluyendo supuestas leyes generales de desarrollo de tipo marxista. Un nuevo enfoque teórico neo-evolucionario que parte de un modelo de diferenciación y etapas de desarrollo y que reclama validez universal es el que T. Parsons presenta en su ensayo "Evolutionary Universals in Society"¹¹ Según Parsons, cada una de las etapas de desarrollo que en la historia del mundo experimentó una sociedad está caracterizada por un aumento específico de su capacidad de adaptación, causado por el surgimiento de nuevas instituciones, de manera que la progresión de una sociedad "primitiva" a una sociedad moderna compleja requiere de la invención de una estratificación social, de varias agencias de legitimación como, por ejemplo: de religiones, de una burocracia, de dinero y de mercados, de un sistema global de leyes y, finalmente, de asociaciones democráticas.

El valor de esta teoría, en cuanto instrumento adecuado para la previsión y predeterminación del cambio social, en nuestra opinión reside en sus límites intrínsecos que consisten en que se trata en realidad de una explicación tautológica, la cual, en el marco de la planeación y predeterminación del cambio, puede servir como una hipótesis conveniente, es decir, como conjunto de afirmaciones condicionadas de la capacidad de adaptación de una sociedad mediante nuevas instituciones —se observa tal "desarrollo" en la historia de las sociedades humanas que han sobrevivido, confirmándose así la teoría— se establecen dichas características del "desarrollo" como condiciones para que hoy en día una sociedad primitiva pase a adquirir la calidad de una sociedad moderna y compleja, es decir, desarrollada.

Sin embargo, es fácil entender que la utilización de esta teoría en una política de desarrollo de una sociedad concreta no nos aclara los siguientes tres proble-

¹¹ Talcott Parsons, citado en *American Sociological Review* 29 (3), 1964, pp. 339-357.

mas cuya solución condicionaría la implementación de tal desarrollo con resultados esperados: a) ¿Existen condiciones objetivas favorables a la puesta en marcha de un programa de desarrollo, o sea, de diferenciación? Dicho en otras palabras, ¿es toda sociedad susceptible de conversión relativamente rápida en una sociedad compleja? b) ¿Cuáles serían el costo global, material e inmaterial, así como la dirección final y efectiva del desarrollo y cambio? social? c) ¿Cuáles serían, en los términos de las relaciones internacionales, las consecuencias políticas inmediatas de un proceso de desarrollo provocado, es decir, en cuanto problema de neocolonialismo industrial, explotación acentuada y guerras? ¿Es evitable lo que se ha llamado “degeneración política”?¹²

Además encima de todas estas preguntas está naturalmente aquella escéptica que se atreve a poner en duda el valor del desarrollo de la sociedad moderna y compleja, pero esta pregunta no sólo parece del dominio filosófico, sino adquiere especialmente hoy en día una característica utópica, puesto que no parece existir ni actual ni potencialmente una fuerza que fuera capaz de detener el desarrollo industrial de la humanidad del cual ésta se ha hecho inseparable, de manera que es precisamente la tarea y obligación de la ciencia política y la “macrosociología” en general, poner al hombre al mando racional de tal desarrollo.

La perspectiva neo-evolucionaria que en la obra de Parsons, como hemos visto, se basa en los conceptos de diferenciación y una secuencia de etapas de desarrollo, se ha colocado en una posición céntrica dentro de la discusión acerca del desarrollo de las sociedades. Por lo tanto, dedicaremos algunas líneas a un resumen de las teorías generales de la evolución social y política, por una parte, y a la teoría del desarrollo entendido como modernización, por la otra.

En la base de cualquier teoría moderna de evolución se presentan los siguientes problemas: a) ¿Hasta qué grado se puede determinar que el cambio de un tipo de sociedad a otro no es accidental, sino evidencia una tendencia de evolución general? b) ¿Hasta qué grado es posible asentar que tanto en una sociedad dada como en un marco institucional internacional, los cambios son acumulativos? c) ¿Es cierto que los cambios y modificaciones de hecho aumentan el potencial

¹² S. P. Huntington, “Political Development and Political Decay”, *World Politics* 17, 1965: “Most modernizing countries are buying social modernization at the price of political degeneration”, (p. 415).

adaptativo de una sociedad frente a su ambiente? d) ¿Se pueden detectar tendencias o características evolucionarias en sociedades diferentes, de manera que se pueda hablar de la evolución de la sociedad humana en su totalidad? Esta última pregunta implica los problemas de la interacción entre una sociedad y las sociedades de su ambiente, en términos de la modificación del potencial de adaptación; de la posibilidad de trasplantar de una sociedad a otra diferente, instituciones y organizaciones de valor adaptativo; de la humanidad como sistema de puntos que caracteriza por un número de mecanismos comunes de adaptación e integración.¹³

Existen, sin embargo, buenas razones para no sólo aceptar sino promover el desarrollo y el cambio de las diversas sociedades humanas. Una de estas razones poco discutibles nace, como señala W. J. M. Mackenzie con profundo sentido humanístico, del sentimiento universal humano, que todos los niños deberían ser protegidos de enfermedades y del hambre, independientemente de su color, nacionalidad o cultura. Este sentimiento, provocado por la situación miserable en que se encuentran aproximadamente dos terceras partes de los niños del mundo actual, se ha plasmado ya en políticas sobre todo del organismo internacional UNICEF, y en medidas de auxilio esporádicas de varias naciones.¹⁴

Las etapas de desarrollo o evolución en las cuales la teoría trataba de cristalizar los cambios en las sociedades, fueron definidos por las teorías de la evolución mediante los conceptos de especialización y complejidad. Sin embargo, como ya hemos visto anteriormente, el actual criterio que prevalece en la definición de la evolución es el de la diferenciación que significa la disociación de las funciones e instituciones sociales de mayor importancia y su nueva agregación a colectividades y roles especiales dentro de marcos organizativos de más especificidad y autonomía.¹⁵ Así, niveles o etapas de diferenciación se distinguen por el grado de liberación de las actividades socio-culturales más importantes y asimismo los recursos básicos del tipo humano, económico y político y de unidades fijas o descriptivas como son las territoriales, el parentesco y otras. Estos recursos y actividades en proceso de movili-

¹³ S. N. Eisenstadt: “Theories of Social and Political Evolution and Development” en: *The Social Sciences-Problem and Orientations* — Mouton/UNESCO 1968, p. 179.

¹⁴ Mackenzie, W. M. J. Ob. cit., p. 331.

de más especificidad y autonomía.¹⁵ Así, niveles o eta-

¹⁵ Eisenstadt. Ob. cit., p. 184.

ción crean problemas de integración mientras constituyen la base para una diferenciación más elevada de la sociedad, misma que aumenta de esta manera su potencial de responder en forma más flexible y variada al dinamismo desafiante de su ambiente. Nuestro concepto de movilización social no sólo comprende movimientos físicos de estratos y grupos de la población sino principalmente la movilización del espíritu del hombre en un estado de desinterés hacia el interés.¹⁶

El resultado inmediato de una creciente diferenciación y especialización de las instituciones y actividades de la sociedad es, por una parte, una creciente autonomía de todos los factores de la actividad social, y por otra parte, un crecimiento concomitante de la interdependencia y penetración recíproca de dichos factores que de esta manera tienden a volverse complementarios en forma progresiva.

El problema de la modernización o desarrollo, entendido como una subcategoría del cambio sociocultural, reviste dos aspectos principales que se pueden resumir en las siguientes preguntas: a) ¿Cuáles son las características estructurales y sociodemográficas básicas de las sociedades modernas? b) ¿Cuáles son las fuerzas o condiciones sociales mayores que faciliten o impidan el proceso de crecimiento, es decir, el desarrollo de una estructura institucional capaz de absorber los cambios, y hasta qué grado pueden considerarse ligadas a las mencionadas características de las sociedades modernas?

Por consiguiente, el estudio de la modernización potencial de una sociedad tradicional o en transición, deberá examinar las posibilidades de una ruptura con los grandes conjuntos de viejos compromisos sociales, económicos y psicológicos, dentro de un proceso de la adopción de nuevos patrones de socialización (y politización) y conducta en general de los grupos mayores de una sociedad.¹⁷ La especialización y diferenciación estructural, en concomitancia con el receso de todos los núcleos de vida tradicional y dirigida hacia la obtención de la capacidad institucional de un crecimiento sociopolítico autosostenido señala el proceso de la modernización.

Esta modernización de una gran variedad de formas e instituciones estructurales incrustadas en sociedades de una enorme diversidad, no sólo depende de

los recursos y orientaciones de los vastos grupos y estratos de una sociedad dada, sino de las actividades de grupos y personalidades carismáticas, llamadas también las "élites de modernización", que moldean las conductas y orientaciones de los demás grupos participantes en el proceso de la modernización.¹⁸

Sería ciertamente importante profundizar en la diferenciación de las distintas élites del tipo técnico, profesional, administrativo y político, en su cohesión e interrelación con los estratos más amplios de la sociedad y en sus estrategias diferentes respecto a la solución de los problemas sociales, económicos y políticos. Sin embargo, prescindiremos de tales digresiones que, abarcando las sociedades más diversas, tendrían que llevarse a un nivel sumamente abstracto y por lo tanto, poco ilustrativo de las peculiaridades de una sociedad determinada.

Como en todo caso la estructura y la distribución del poder político preexistentes en una sociedad son, al iniciarse el proceso de la modernización o el desarrollo global de ella, de una importancia terminante para el curso que pueda o no tomar dicho desarrollo, procedemos a encauzar estas consideraciones hacia un análisis más concreto de la problemática del cambio social, enfocándolo desde el punto de vista del subsistema político. Dicho en palabras diferentes, partiremos del poder político y del grupo "elitario" que lo retiene y ejerce en la actualidad, a fin de analizar su potencial para conducir a la sociedad a la senda del desarrollo y la modernización. Así en los términos de la metodología, trataremos de aproximarnos a la verificación de la hipótesis que en forma explícita queremos formular como la suposición de que el Estado, en su característica principal de poder político, puede potencialmente fungir como promotor y (co)autor del desarrollo y modernización de la sociedad que presenciamos.

Distinguimos en un principio el desarrollo político del socioeconómico, y entre las premisas diferentes de ambos, pese a cierta convergencia en lo relativo al desarrollo global de la sociedad.

II. El desarrollo político lo entendemos como el cambio institucional de los componentes estructurales del subsistema político.¹⁹ ¿Cuál es, pues, la estructura po-

¹⁸ Eisenstadt. Ob. cit., pp. 187 y ss., con más referencias bibliográficas a autores como Shils y Kerr.

¹⁶ Mackenzie. Ob. cit., p. 369.

¹⁷ Karl Deutsch: "Social Mobilization and Political Development", en *American Political Science Review*, LV, New York, pp. 463-515.

¹⁹ Talcott Parsons. "El aspecto político de la estructura y el proceso sociales", en: David Easton. *Enfoques sobre teoría política*.

lítica actual y la distribución del poder político, y más aún, cuáles son los indicadores de todo el subsistema político que debemos tomar en cuenta al analizar las posibilidades y necesidades de su evolución y modernización?

Según la Constitución Política escrita, los Estados Unidos Mexicanos forman una República representativa, democrática y federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior. Pero dejemos a un lado la Constitución jurídicamente normada, así como sus interpretaciones legales posibles, para tratar de determinar la Constitución Política real o material, misma que sólo las relaciones reales de poder político revelan.²⁰

Los principales de estos poderes son el gobierno en su conjunto federal y estatal, los partidos políticos, los sindicatos y el electorado, resultando otros grupos de presión fuerzas socioeconómicas antes que poderes políticos en el sentido propio del término.

El análisis que de estas instituciones y organizaciones políticas ha aparecido en la literatura de la materia no se repetirá aquí, sino se buscará una complementación desde el enfoque específico que acabamos de mencionar, complementación que servirá posteriormente para un análisis de las posibilidades de un desarrollo político, de dichas instituciones y organizaciones políticas en el país. De esta manera excluimos del vasto campo de los poderes o fuerzas en general que operan en el Estado a saber, al Congreso de la Unión, ejército, clero, Suprema Corte de Justicia y sistema judicial en su conjunto, latifundistas y empresarios, pese a que sin duda alguna, todos estos poderes adquieren en un momento dado y en una situación particular, un carácter político, en virtud de que su potencial de ingerencia en asuntos políticos puede materializarse en formas más o menos legítimas, aunque la política no sea de su incumbencia. Basta decir que los poderes políticos del Congreso son minúsculos, en la actualidad, debido al control que ejerce el presidente de la República, si bien el poder constitucional del Senado, para declarar o no la desaparición de los Poderes en un Estado de la Federación, destaque; que el ejército ha ido perdiendo progresivamente su papel político, para limitarse a su rol estrictamente instrumental, ya que fue en 1940 cuando impuso por última vez a un presidente de la República; que el clero también ha perdido, juntamente con sus latifundios y en la misma medida en

²⁰ Hermann Heller. *Teoría del Estado*, México, 1968, p. 278.

que se mostró incapaz de ofrecer soluciones viables a los problemas esenciales de tipo secular, su poder político, quedándose con un resto de influencias más o menos mediatizadas en los asuntos de la política cultural del Estado,²¹ que la Suprema Corte no ha practicado ni practica, por múltiples razones, juicios en asuntos esencialmente políticos, tales como fraudes electorales, controversias entre órganos de Estado en todos los niveles, y especialmente conflictos de competencia, dejando este tipo de decisiones a los demás poderes de Estado, principalmente al Ejecutivo, quien efectivamente asume con frecuencia el papel de "juez" supremo en dichos asuntos; que los latifundistas constituyen ya un grupo muy disperso de interés que, careciendo en la actualidad de legitimidad respecto a su mera existencia, opera al través de prestanombres y en franca defensiva, es decir, intentando ya tan sólo mantener el *status* que con medidas de protección clandestina, obtenidas de ciertos círculos políticos de alto nivel; que los empresarios y sus organizaciones, sobre todo los representantes del "feudalismo industrial", constituyen un grupo de interés relativamente homogéneo y coherente que, pese a su posición de vanguardia en el desarrollo económico del país, va sintiendo cada día con más rigor las riendas políticas del gobierno federal, que por medio de una responsabilización enérgica en el campo económico, le arrebató posiciones políticas particulares, conquistadas a la sombra de un gobierno de orientación conservadora capitalista, y a costa de una socialización y evolución aceleradas del pueblo entero.

Es obvio que sólo la delimitación aquí sugerida, de los poderes sociales y fuerzas políticas y no la confusión de todos los poderes sociales que se desarrollan en el país,²² será lo que nos permita dar un paso adelante en la investigación de un tema esencialmente político como lo es éste.

El gobierno, retenedor del poder político por excelencia, se desarrolla dentro del marco institucional del federalismo.

II.1. El federalismo, o sea, el sistema del Estado federal, se concibió como una fórmula para repartir las competencias entre un poder central y las autoridades

²¹ Otra opinión sostiene Manuel Velázquez. *Revolución en la Constitución*, México, 1969, p. 275, enfatizando el poder de la Iglesia católica.

²² La confusión y sus resultados son evidentes en P. González Casanova. *La democracia en México*, México, 1967, pp. 38 y ss.

de los Estados que forman la unidad federal.²³ Es en esta distribución de las competencias donde residen la esencia de la estructuración federal del poder político.²⁴ El funcionamiento del Estado federal como tal, queda condicionado por una separación relativa de competencias que permite, por una parte, el ejercicio de determinados poderes por parte del central, con alguna participación de los Estados federativos, y por la otra, el funcionamiento de dichos Estados, con cierta autonomía frente al central. Al emplear el término de "central", o poder central, hemos tomado en cuenta su ambigüedad, ya que al nivel de sus tres poderes abarca y representa, en una especie de fusión y colaboración, a los Estados miembros federativos tomados individualmente y en conjunto.

Ahora bien, como habíamos señalado ya con anterioridad, la distribución de las competencias entre el poder central y los Estados miembros, misma que determina el ejercicio de los poderes que corresponden al Estado en su totalidad, forma parte de un amplio sistema de controles verticales y horizontales; verticales los que se desarrollan entre el conjunto de los portadores del poder político, a saber, el Congreso, los gobiernos federal y estatales, la Suprema Corte de Justicia y el electorado, y la sociedad; y horizontales, los que se dan dentro de uno o varios portadores de poder.

En verdad, y pese a la estructuración federal de derecho, México pasa actualmente por un proceso de centralización y concentración política que, en las palabras de Herman Heller se podría considerar como una emancipación gradual de un conjunto de normas jurídico constitucionales con respecto a la realidad social, la cual se origina por el carácter dialéctico de dicha realidad.²⁵

La repartición del poder político entre los órganos políticos centrales, los Estados y los Municipios, ha sido a tal grado desigual, que ha formado una dependencia política bastante estrecha y articulada de los Estados y Municipios frente a la Central, aspecto que deberá someterse al análisis de las relaciones de poder político. Los indicadores y causas de dichas centralización y concentración políticas son variados. Hacemos ahora breve

mención de aquellos que juzgamos de mayor importancia.

Queremos mencionar primeramente la institución del presupuesto nacional, que canaliza un altísimo porcentaje de los ingresos públicos a los poderes federales, y de ahí a los proyectos, servicios y trabajos federales y de interés federal. En efecto, los ingresos federales sumaron desde principios de siglo hasta 1964 un 75% en promedio aproximadamente del total de los ingresos, mientras que para 1966, la Federación (Central) recaudó un 87% de la totalidad de ingresos de la nación, quedando incluidos en este porcentaje los ingresos de los organismos descentralizados y de empresas propiedad del gobierno federal.²⁶

Sin embargo, la política federal en materia fiscal y económica, provee, si bien bajo los signos de un centralismo político, un reflujo a los Estados, que asciende a un monto considerable del ingreso impositivo, en forma de subsidios, empréstitos y sobre todo, mediante una participación de los Estados en los impuestos federales que el central, es decir, el gobierno federal, instituciones bancarias y otras instituciones oficiales que cobran dichos impuestos otorgan, en forma variable, dicha participación a las entidades federativas.

Así, en el año de 1963, el total de las contribuciones de la Federación a los presupuestos de las entidades federativas, por los conceptos antes señalados, llegó a un 9.90% del total de los ingresos de las entidades federativas.²⁷ Sin embargo, como hemos hablado de un proceso de centralización progresiva, tenemos que hacer referencia sobre todo al desarrollo histórico de dicha política fiscal federal relativa a la dependencia de las entidades federativas de la Federación.

En 1950, las aportaciones de la Federación a los presupuestos de las entidades federativas fue en 27.73% del total de los ingresos de dichas entidades, subiendo en el año de 1952 a un 33.98% y bajando más o menos progresivamente al 9.90% en el año de 1963. La tasa de las citadas aportaciones federales ha venido disminuyéndose considerablemente, aunque al mismo tiempo, el monto absoluto de tales aportaciones incrementó en poco menos del 400% en el lapso comprendido entre 1950 y 1963.²⁸ Esto significa que la relación de

²³ Compárese M. Jiménez de Parga. *Los regímenes políticos contemporáneos*, Madrid, 1968, p. 455 (en relación a los EUA).

²⁴ Karl Loewenstein. *Verfassungslehre*, Tübingen, 1969, p. 298. (Título original: *Political Power and the Government Process*. University of Chicago Press, 1957).

²⁵ Herman Heller. *Teoría del Estado*, México, 1968, p. 279.

²⁶ James W. Wilkie. *The Mexican Revolution. Federal Expenditure and Social Change since 1910*, University of California Press, 1967. *Anuario estadístico compendiado 1966*. SIC, México, 1967, p. 285.

²⁷ Pablo González Casanova, *La democracia en México*, México, 1965, p. 195.

²⁸ Véase nota 26.

ingresos efectivos de la Federación por una parte, y de las entidades federativas por la otra, ha venido inclinándose cada año más en favor de la Federación, ya que ésta no sólo incrementó su porcentaje de ingresos sobre el total, sino también disminuyó en forma considerable el porcentaje de sus aportaciones a los presupuestos de las entidades federativas, aportaciones que en principio están destinadas a remediar las insuficiencias de las asignaciones legales de los impuestos y otros ingresos a favor de dichas entidades. Así, el gobierno federal obviamente asume una responsabilidad cada año mayor para impulsar y hacerse cargo del desarrollo de todo el país, desplazando a las entidades federativas de importantes campos de acción gubernamental, de su propia competencia.

Por otra parte, no existe un sistema de subsidios o compensaciones interestatales, que podría contribuir a un desarrollo más homogéneo de los Estados y contrarrestar hasta cierto grado la creciente tendencia hacia una centralización política que desafía los principios del federalismo jurídico-constitucional.

II.2. Por otras varias razones distintas del aspecto financiero impositivo, el sistema político de México tiende hacia una centralización y concentración del poder. En primer lugar, es interesante analizar desde este y otros puntos de vista, el régimen de partidos que en varios aspectos determina el sistema político y las relaciones de poder dentro de él.

El rasgo principal del régimen de partidos es la existencia de un partido dominante, régimen que se considera también equivalente en varios sentidos a un sistema monopartidario.²⁹

El Partido Revolucionario Institucional (PRI), erigido sobre un sistema de sectores que agrupan asociaciones y grupos de interés, está organizado en cierta correlación a las características estructurales y funcionales del mismo Poder Ejecutivo, en una forma centralizada y burocrática, teniendo como órganos el Comité Ejecutivo Central, la Gran Comisión, la Asamblea Nacional, los Comités Ejecutivos Regionales, los Comités Municipales y los Comités de Distrito en el Distrito Federal. Este partido, factor importante en la agregación de intereses, de la comunicación política y la socialización en general,³⁰ con el tiempo ha adoptado

además la función política de un mecanismo constitucional auxiliar³¹ que se encarga de asegurar un gobierno responsable y no total. Así, el PRI no sólo establece cierto equilibrio entre las demandas e intereses representados por las asociaciones que forman los sectores del partido, sino al mismo tiempo y de una manera sumamente significativa, provee un apoyo terminante y permanente a las diferentes dependencias gubernamentales, que a su vez tratan de equilibrar dichos intereses en el proceso administrativo y político, es decir, fuera del aparato y disciplina del partido. Esta función del partido puede cumplirse con éxito sobre una base de legitimidad formal que brinda el hecho de que tanto al nivel federal como estatal, el PRI suele ganar las elecciones que producen la representación política del pueblo. No ha habido ningún presidente de la República que no haya sido candidato del PRI, desde que existe, y en la actualidad tampoco hay gobernador de Estado no electo a partir de su candidatura por el PRI. Sólo al nivel de las Presidencias Municipales se encuentran con toda regularidad representantes de los tres pequeños partidos políticos, quienes de este modo proveen al sistema de partidos y al sistema político en general de un aspecto democrático pluralista multipartidario.

En consecuencia, se nota un círculo de apoyo recíproco entre las dependencias gubernamentales y el partido dominante y sus organizaciones afiliadas, apoyo cuya persistencia parece vital para la continuidad del sistema político actual. No obstante, la afirmación de que el PRI sea solamente un apéndice del aparato burocrático,³² parece demasiado simplista para ser aceptable. Para ilustrar la relación entre el PRI y el gobierno, podemos citar a González Casanova cuando dice que "cada partido tiene un grupo de políticos y administradores —más o menos numerosos— con simpatizantes, a los que moviliza mediante el auxilio de organizaciones gubernamentales o eclesiásticas o por intermedio de los pequeños y grandes dirigentes de tipo tradicional. No hay partidos de masas; hay políticos y simpatizantes, y los partidos solos no movilizan; movilizan el gobierno o los factores reales de poder."³³ Más aún, coincidimos con el mencionado autor en que

²⁹ R. E. Scott. Ob. cit., p. 145.

²⁹ R. E. Scott. *Mexican Government in Transition*, Chicago, University of Illinois Press, 1965, pp. 145 y ss.

³⁰ F. Brandenburg. *The Making of Modern Mexico*, New Jersey, 1964, p. 5.

³² Gabriel A. Almond. En *The Politics of the Developing Areas* (Editores G. A. Almond y James S. Coleman), Princeton, N. J., 1970. pp. 16 y ss.

³³ P. González Casanova. *La democracia en México*, México, 1967, p. 115.

los partidos de México no están organizados, ni tampoco subsidiados o controlados por los ciudadanos, sino lo normal es que los grupos de poder bajo el liderazgo de políticos y administradores, organizan, subsidian y controlan los partidos, siendo los partidos en verdad su instrumento jurídico-político constitucionalmente sancionado para la lucha cívica. Así, los dirigentes de los partidos tienen una libertad de maniobra en lo que se refiere a la manifestación de posiciones políticas que carecen del apoyo popular y, como consecuencia, gran parte de los credos político-sociales, sobre todo expresiones de inconformidad de las masas, se ventilan por conductos ajenos a los partidos y fuera de ellos.

Otra característica importante del sistema de partidos es la falta total de partidos políticos, al nivel municipal o regional, hecho que tiene múltiples causas y consecuencias en el área de todo el sistema político y su desarrollo. Observamos primero que la vida política del Municipio Libre hasta la fecha ha tomado un curso muy distinto del que fue diseñado por los Constituyentes, quienes plasmaron en la Constitución de 1917 su voluntad de dotar el Municipio Libre con una personalidad político-jurídica propia y además con sus propias fuentes de ingresos suficientes, todo ello para reestructurar la base o célula del Estado democrático. La articulación y agregación de intereses no han encontrado como cauce partidos políticos locales o regionales, sino los partidos políticos nacionales, por una parte, y el sistema del liderazgo personal carismático o seudocarismático llamado caciquismo, por otra parte. ¿Se puede afirmar que ambos factores, los partidos políticos nacionales y el sistema del caciquismo, son sustitutos de los partidos políticos locales o regionales? Ciertamente no han permitido el surgimiento de tales partidos de proyección y actividades regionalmente limitadas, aunque hayan cumplido a su vez una función de socialización y politización. Esta función, sin embargo, en ambos casos no llegó jamás a tener como esencia la articulación y agregación adecuada de los intereses auténticos de la población en las entidades o núcleos municipales, debido a sus deficiencias intrínsecas que queremos señalar a continuación.

Los partidos nacionales, organizados todos en forma jerárquica y centralizada, no pueden dar expresión adecuada y eficaz a los intereses locales, puesto que no sólo no están en condiciones de identificarse plena y permanentemente con toda esta diversidad de intereses dispersos en las numerosas localidades, sino precisamente en virtud de su proyección y función nacionales

siempre tendrán que buscar una mitigación o equilibrio de dichos intereses locales a fin de poder fusionarlos armónicamente subordinándolos bajo el interés nacional tal como lo definen. En los términos de la teoría del sistema político, este hecho se señalaría por la discrepancia entre el insumo del subsistema de partidos y su producto que, como respuesta a las demandas (insumo) es inadecuada y, por lo menos en parte, inoperante en cuanto deja los problemas locales sin solución.

El sistema del caciquismo, reconocido como relicto de siglos y conjugación de elementos prehispánicos, coloniales y postcoloniales,³⁴ se muestra a su vez en el sistema de Estado-nación como una especie de anarquismo más o menos violento.

Lo anárquico no sólo se da por el hecho de que este tipo de liderazgo político que se caracteriza por un régimen autocrático, contradice la historia política del México moderno con sus logros en el campo de la institucionalización política, por realizarse en forma extra y hasta ilegal, sino también por cimentar un particularismo político geográfico que obstruye la intercomunicación e integración de las localidades y regiones requeridas por el desarrollo y cambio social acelerados del Estado-nación en su totalidad.

Esta insuficiencia en la articulación y adición de intereses en el ámbito político local simbolizada por el enlace de los partidos políticos nacionales con el anárquico y anacrónico sistema del caciquismo,³⁵ conjugación de fuerzas que retiene una especie de monopolio factual de la organización política en los pequeños y grandes municipios, es también responsable de un fenómeno cuya gravedad tiene que preocupar a todo gobierno federal que busque la democratización y participación del pueblo entero. Nos referimos al hecho de que en los municipios, sean pequeños o grandes, rurales o urbanizados, los puestos políticos de más responsabilidad —sobre todo el presidente municipal— no son en realidad puestos de elección auténtica conforme a los principios de la representación democrática del electorado. El solo hecho de que el jefe de la administración local se elija —como sucedió recientemente en la populosa Ciudad Netzahualcóyotl— mediante voto popular, participando menos del 20% del electorado, a proposición del partido dominante que se

³⁴ P. González Casanova. *Ob. cit.*, p. 41.

³⁵ Compárese P. González Casanova. *Ob. cit.*, p. 40, el pasaje donde habla de "concesiones de los gobiernos estatales y federal" refiriéndose a los caciques.

encargó desde luego de la movilización política de esta pequeña parte de la población, justifica el caracterizar dichos puestos más bien como cooptativos, en la inteligencia de que los intereses locales encuentran a sus portavoces o representantes no en función de la articulación y adición de sus propias aspiraciones y demandas, sino, más o menos al azar, en función de nombramientos o reconocimientos por un partido nacional centralizado con determinado respeto hacia las fuerzas políticas locales capitaneadas por líderes de organizaciones frecuentemente privadas y oscuras.

Estas circunstancias han sido interpretadas desde puntos de vista distintos, por ejemplo en términos como "marginalismo" y "colonialismo interno" o "sistema de explotación", etcétera. Sin embargo, creemos que con el enfoque que aquí exponemos en relación a este problema llegamos más a fondo de los hechos, sobre todo porque no sirve como pretexto a una ideología dogmática fijada en algún punto del círculo que forman el marxismo-leninismo y el capitalismo en sus diversas modalidades. Recientes llamados del gobierno federal para que grupos de presión o de un interés definido y de cierto alcance e importancia, si bien limitados regionalmente, se organicen y constituyan partidos políticos, sólo pueden ser interpretados en términos del control político y de una responsabilización conforme al criterio que acabamos de desarrollar. El problema es, sin que haya duda, no asestar golpes políticos en contra de los exponentes y autores de determinadas deficiencias y atrasos socio-políticos y económicos, que se pueden llamar marginalismo, colonialismo interno, neofeudalismo, etcétera, sino obligar a dichos exponentes, es decir, líderes políticos y caciques, para que en un proceso de evolución y especialización se organicen adecuadamente con la doble finalidad: primero, hacer patente y pública su posición política justificando así su rol o liderazgo político frente a la comunidad dentro de las reglas y formas políticamente reconocidas; segundo, darles a los representantes y mandatarios ya instalados de la comunidad la posibilidad de integrarlos en el sistema político vigente colocándolos en el lugar que les corresponda, y procurar que su influencia y capacidad de acción política no exceda los límites de su responsabilidad y competencia efectivas dentro del sistema político.

II.3 Incluir, a continuación, en este análisis los movimientos obrero y campesino es reconocer su gran importancia y peso en el juego de las fuerzas políticas

que mueven al país, tanto como su interrelación con el gobierno y los partidos políticos.

El movimiento obrero, en lo que se refiere a su sobrevivencia, continuidad, ideología, estructura, disciplina y programas, ha mostrado desde 1917 una firmeza singular con apoyo con el artículo 123 de la Constitución Política, en el cual se asentaron las ideas revolucionarias al respecto. El movimiento laborista moderno ha venido formando parte de la Revolución militante y ha practicado estrategias y tácticas no tanto económicas como políticas. De hecho, nunca desde 1917 ha habido un partido político laborista de importancia nacional, en pro o en contra del gobierno, ni tampoco y a la inversa, un Gobierno antiobrerista.³⁶ Los problemas y objetivos del movimiento laborista han sido formulados en términos políticos, ya que sus metas económicas ordinarias fueron satisfechas por el gobierno a través de consultas. Desde que Lázaro Cárdenas revitalizara el movimiento laborista organizado mediante su integración en la Confederación de Trabajadores Mexicanos y las confederaciones de burócratas, y su afiliación al PRI, el gobierno se ha venido encargando de brindar un apoyo decidido y permanente a sus programas de reforma, no sin haber reducido, sin embargo, sus actividades militantes tendientes a una autonomía política sobre todo en cuanto ésta se buscó o podría buscarse con base en ideologías radical-socialistas o comunistas. Este control gubernamental sobre las dos fuerzas sindicalistas principales (CTM y FSTSE) restringe a estas últimas básicamente a actividades socio-económicas y a la planeación correspondiente dirigida al desarrollo del país, bloqueando hasta un grado suficiente su ingerencia política en cuanto adversa a la política del gobierno federal.

Así, una vez habiendo aceptado tácitamente las limitaciones señaladas que el gobierno impone sobre su desarrollo y actividades, el movimiento obrero, es decir, las uniones nacionales, federaciones estatales, locales y regionales integradas en la CTM; las federaciones de burócratas integradas en la FSTSE, las confederaciones de sindicatos industriales y comerciales, y la UGOC, no puede hostilizar la industria ni ejercer una presión fuerte contra el gobierno para conseguir sus objetivos laborales. Es el gobierno que, dentro del sistema creado en el que se reparten y enlazan las diversas competencias de los poderes y fuerzas políticas, toma en cuenta problemas nacionales como la balanza comercial, los

³⁶ Howard F. Cline. *Mexico-Revolution to Evolution 1940-1960*. New York, 1963, p. 222.

precios de exportación, y del mercado interior, la situación e intereses de otros grupos de la población, antes de aprobar las demandas de los sindicatos.

Huelgas, legal y prácticamente garantizadas, dependen en su expansión y duración de la tolerancia del gobierno que, en una situación dada podría movilizar su propio aparato y el del partido oficial para controlar una huelga, mediante la institución del arbitraje y la conciliación, u otras medidas de presión contra los líderes sindicales de los obreros en huelga.

El movimiento agrario, llamado también agrarismo, ha tenido como objetivos principales la eliminación de los latifundios; la restauración y el fomento de la propiedad ejidal; la pequeña propiedad. Estas metas, aunque hayan estado en el centro de la Revolución de 1910 a 1921, no se pueden considerar cumplidas todavía, ya que siguen figurando entre los problemas nacionales de primer orden.

Como en el caso del movimiento obrero, pero en un grado mucho más elevado, el gobierno federal ha participado en la restructuración del movimiento campesino, no sólo a través de la repartición y dotación de tierras, sino mediante una multitud de programas complementarios, como por ejemplo, el desarrollo de los recursos hidráulicos, la lucha contra las enfermedades tropicales, la ampliación de las redes de comunicación (construcción de caminos rurales, de vecindad, etcétera), el crédito agrario, asistencia en la tecnificación del campo, etcétera. La elevada toma de responsabilidad por parte de los gobiernos revolucionarios en los asuntos agrarios tiene como marco legal el artículo 27 de la Constitución Política y la Ley Agraria del año 1913 y se debe, en su intensidad, a la relativa debilidad del campesinado y sus organizaciones, por una parte, y a la enorme complejidad de los problemas agrarios cuya solución afecta importantes segmentos de la vida nacional en su totalidad, por la otra parte.

La Confederación Nacional Campesina es —fuera del gobierno— la organización más importante del movimiento agrarista, y agrupa a los campesinos ejidatarios así como a parte de los trabajadores del campo y a los pequeños propietarios. Es la organización de masas más grande del país, y domina el sector más numeroso del PRI. A la cabeza de su estructura están los Comités Ejecutivos de los Estados federativos, unidos o confederados en una especie de “supercomité” nacional.

Cada Comité Ejecutivo Estatal controla su Liga de Comunidades Agrarias y Uniones Campesinas que, a

su vez y dentro de los límites de cada Estado, encabeza varios Comités Regionales que controlan las unidades básicas, del nivel local, es decir, los Comités Ejecutivos Agrarios, los Comisariados de las Comunidades Ejidales, las Colonias Agrarias y Urbanas, y otros grupos locales afiliados a las ligas y a la CNC.

Las funciones principales de la CNC se pueden resumir en las características siguientes. Primero, se responsabiliza del apoyo que el campesinado debe prestar al Estado, especialmente para coadyuvar en la sucesión pacífica de los presidentes de la República y en el “continuidad” político, tanto en los tiempos críticos de las elecciones como en los periodos de ejercicio de un nuevo presidente. Segundo, la CNC tiene, como función intrínseca en la cual se basa netamente su existencia, el cargo de defender los intereses del campesinado en el trato con la administración gubernamental y las autoridades investidas de poder de decisión. En tercer lugar y dentro del orden de importancia, la CNC con su red de comités se ocupa de la autoconservación y fortalecimiento organizativos superando o evitando problemas y escisiones internas que afectarían su fuerza política. Entre estos problemas se pueden mencionar la aspiración al control sobre la CNC, al nivel regional, por parte de latifundistas; los intentos de presidentes municipales de ganar el control sobre un Comité Regional de la CNC cuya jurisdicción coincide con la del municipio; el fenómeno de “continuidad” en el cargo de un presidente del Comisariado Ejidal, problema que no sólo tiene que preocupar a la CNC, sino también al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, la Secretaría de Agricultura y Ganadería y el Banco Ejidal, que conforme a sus competencias respectivas tratan de proteger a la comunidad ejidal en contra de la perpetuación de un individuo en el puesto de presidente del Comisariado Ejidal, en detrimento de los demás miembros de la comunidad.³⁷

La fuerza política relativa de la CNC no corresponde, sin embargo, a la posición que tiene en términos numéricos, referidos a sus miembros entre las organizaciones del país, ni dentro de los tres sectores del partido oficial. De hecho, el sector campesino del PRI es, en comparación con los sectores popular y obrero, el más débil si lo consideramos aislado de otros poderes y fuerzas políticas. La razón debe de buscarse en la escasa experiencia y cultura políticas del ejidatario y pequeño propietario, sumadas a su dispersión geográfica.

³⁷ L. Vincent Padgett. *The Mexican Political System*, Boston, 1966, p. 113.

fica y a su considerable dependencia del gobierno en cuestiones de ayuda técnica y financiera. No obstante, dada la interrelación estrecha entre el partido oficial, los sindicatos afiliados a él, y el gobierno, no sería adecuado inferir de la señalada debilidad organizativa de la CNC que en el proceso político del país y la conjugación de todos los poderes y fuerzas políticas participantes en él, el movimiento agrario en su totalidad tuviese desventajas frente a otras fuerzas que pugnen por prerrogativas en el desarrollo nacional, y que como insinuamos más arriba, es el gobierno federal que apoya cada vez con más poder dicho movimiento al reconocer y hacerlos suyos los graves problemas que afectan precisamente al campo en el cual subsisten todavía cerca del 50% de toda la población. Así, las fuerzas que determinan la política agraria y las perspectivas de desarrollo del campo, se descomponen en el gobierno federal y el grupo no oficial del movimiento agrario, es decir, la CNC y agrupaciones menores ligadas al campo, tales como la Central Campesina Independiente (CCI) y otras. Conjuntamente y aparte de cierto ingrediente demagógico, pueden asignar prerrogativas a los asuntos agrarios del país, sobre todo en relación con el sector de la industria y el comercio y sus poderosos grupos y asociaciones (las Cámaras CONCAMIN, CONCANACO, etcétera, que por lo menos formalmente, no están afiliadas al PRI.³⁸ Pero en todo caso, la gravedad misma de los complejos problemas agrarios, aunque no habiendo provocado formas políticas o de organización que pudieran responder plenamente a su importancia, resulta lo suficientemente grande como para atraer, si bien como fuerza ciega en varios aspectos, fuerzas políticas cada vez más importantes que satisfagan las enormes necesidades de desarrollo del campo y el campesinado. Por lo pronto parece ser el gobierno federal el mayor portavoz y el aliado más grande de los intereses del campesinado.

II.4. Como cuarto portador de poder o fuerza política que opera en el país, señalamos el electorado, en virtud de su participación en el proceso político mediante elecciones y técnicas de votación, así como de su influencia sobre los órganos del Estado y sobre la opinión pública.

Dicha fuerza política es, hasta ahora, la que menos se ha estudiado en la ciencia política, a causa posiblemente de su carácter relativamente amorfo que requie-

³⁸ Respecto a su influencia y fuerza políticas informales, véase la exposición de Robert E. Scott. Ob. cit., p. 24.

re de técnicas de análisis muy especiales, sin ofrecer perspectivas muy alentadoras de obtener resultados concisos y válidos, en términos de la ciencia política, la sociología política o la sociología.

En el estudio que presentan Almond y Verba,³⁹ haciendo un análisis comparativo de la cultura política de los Estados Unidos, Gran Bretaña, Alemania, Italia y México, encontramos un intento de cualificar y cuantificar actitudes socio-políticas cuya suma resulta, en cada uno de los países estudiados, su cultura política o cívica. Se detectan similitudes y diferencias en los patrones de actitudes políticas, describiéndolas, explicándolas y relacionándolas con la estructura de la política, el sistema político y la sociedad en general. Dicho en otras palabras, se trata de un análisis conductista (*behaviourist*) cuyos indicadores, tales como determinados sentimientos de ingrediente político, opiniones, informaciones que posea el individuo, estado de educación formal y grados de sociabilidad, no carecen de un aspecto arbitrario, si bien se admite que son de interés, por lo menos desde un punto de vista filosófico o antropológico. Otros indicadores más relevantes son la conciencia política, la capacidad, las actividades y el *status* social.

Basado en una compilación de datos muy interesantes, obtenidos mediante encuestas y otros métodos estadísticos, el libro mencionado padece no sólo de algunos enfoques y conclusiones falaces como son:

a) el no enfocar problemas económicos o históricos, presentes en las actitudes cívicas y políticas de los individuos como una especie de sedimento cultural;⁴⁰

b) el partir de los sistemas políticos de los Estados Unidos y de Inglaterra como paradigmáticos en cuanto productos y fuentes de la democracia política, cuando ya por razones metodológicas no es aconsejable emplear términos comparativos en la cualificación de actitudes políticas;⁴¹

c) el cometer tautologías como afirmar que los datos han demostrado que la educación es la determinante principal de actitudes políticas cuando estas últimas, tomadas como conjunto de orientaciones políticas son, *per definitionem*, inseparables de patrones y niveles de educación formal o informal.

³⁹ Gabriel Almond and Sidney Verba. *The Civic Culture*, Boston, 1965.

⁴⁰ Esta peculiaridad caracteriza toda la sociología norteamericana. Véase Ralf Dahrendorf. *Sociedad y sociología*, Madrid, 1966, pp. 155 y ss.

⁴¹ Como dice W. J. M. Mackenzie. Ob. cit., p. 332, con mucho acierto: "una mala razón para usar (o una buena

Almond y Verba incurren también en generalizaciones esquemáticas de valor discutible, cuando afirman que en México existe un afecto hacia el sistema (político) y un sentido de identidad como mexicanos muy desarrollado, pues en el trasfondo de manifestaciones de este tipo hay posturas muchas veces contrarias e indiferentes, por lo menos en lo relativo a la propia política y su ambiente.

Ahora bien, para evitar un deslizamiento hacia un análisis de la sociedad como tal, en términos de estratificación socioeconómica, características étnico culturales y participación política, y para salvar por lo tanto, el concepto analítico del electorado, el problema a afrontar es el comportamiento y la estructura del electorado como sociedad política, cuyo poder se realiza básicamente al través de las elecciones. A este respecto, y como señalamos anteriormente, no existen investigaciones específicas. Datos estadísticos demuestran el creciente porcentaje de votantes en las diversas elecciones, el deseo de que cada vez sea más joven el electorado y de ampliar la base de legitimidad formal de los representantes electos, para formar así la fuerza política original y soberana del país. Esto significa al mismo tiempo una tendencia hacia la democratización en la postura política del electorado, de tal manera que nadie consideraría hoy en día al gobierno como democrático y representativo si el presidente de la República fuese electo por el mismo porcentaje del total de los votos posibles que llevó a la Presidencia a Benito Juárez, cuya legitimación se derivó de sólo 5 000 votos aproximadamente.

El otro rasgo del electorado, adverso en cierto sentido al anterior, se hace notorio en la provincia, en donde por falta de información y educación en general, la toma de conciencia y orientaciones políticas variadas y, en consecuencia, la integración política de los votantes queda al rezago, hecho que se traduce en una uniformidad prematura en el pensamiento político de los votantes, quienes tienen mejor disposición para aceptar en forma no crítica los lemas y las promesas políticas puestos en circulación. Por lo tanto, el actual funcionamiento de los órganos de Estado y muy especialmente el sistema de partido oficial (predominante), se ven afectados y apoyados respectivamente por el comportamiento de esa parte del electorado nacional.

razón para evitar) la terminología de desarrollo político, es que resulta difícil sin que se entrañe una escalera, jerarquía o tabla de valores y logros políticos, figurando la sociedad de uno mismo a la cabeza de dicha tabla."

III. Con base en el análisis de los principales poderes y fuerzas políticas precedente, intentaremos a continuación bosquejar las posibilidades de su desarrollo o evolución, en vista de la racionalidad de dichos poderes, es decir, del conjunto de sus problemas actuales, formulados o no, y de su potencial real disponible para solucionarlos. Está claro, pues, que evitaremos tanto posiciones dogmáticas útiles para prescribir un desarrollo determinado a partir de alguna ideología, como también pronósticos o profecías, ya que son ambos instrumentos fáciles y a la vez falaces para eludir el objetivo científico de elaborar un diagnóstico acertado de la realidad política y formular cautelosamente proposiciones o diseños de un cambio o desarrollo de dicha realidad hacia una nueva realidad que sea consistente con los elementos que constituyen en la actualidad el marco de referencia político social.⁴²

III.1. En el orden del presente trabajo, el primer problema a tratar es el desarrollo posible del mismo Estado y del sistema de gobierno dentro del marco de referencia político social, que es la realidad y orden constitucionales. En términos generales de una mayor diferenciación y especialización así como una flexibilidad y adaptación más grandes frente a las demandas y conflictos del ambiente, se ofrece como proposición para el desarrollo del Estado y sistema de gobierno del país. Una mayor centralización de las decisiones políticas concomitante con una mayor descentralización administrativa y desburocratización, considerando que: para promover y coordinar el desarrollo del país, es decir transformarlo económica, política, social y culturalmente fomentando una diferenciación incrementada en toda la vida social; no existe ningún poder u organización como el gobierno federal que dispusiera de una capacidad y medios materiales y humanos adecuados. En lo particular y como hemos señalado anteriormente al analizar las tendencias hacia el centralismo y concentración política, no hay Estado ni grupo de Estados ni organizaciones o asociaciones de carácter civil que puedan encauzar esta evolución en un ritmo acelerado. Por otra parte, es el gobierno federal quien,

⁴² Aludiendo a este problema W. J. M. Mackenzie. Ob. cit., p. 330, escribe no sin sarcasmo y refiriéndose a su país que "no tiene sentido recomendar a una Comisión Real que las autoridades locales de Inglaterra deben ser reducidas a una décima parte aproximadamente de su número actual; que ningún Consejo debe tener más de 25 miembros... Tal sistema podría ser impuesto y mantenido sólo por un nuevo conquistador."

a través de sus numerosas agencias en todos los Estados y el partido oficial, está singularmente equipado para captar las necesidades y demandas de toda la población nacional. Esto significa que como condición básica de la promoción del desarrollo nacional, el gobierno federal dispone de la información en escala nacional así como de los medios para dar respuestas cada vez más acertadas y rápidas a las demandas y conflictos detectados, información que le permite además crear y ejecutar planes a medio y largo plazo en todos los asuntos que le competen.

Al mismo tiempo, sólo el gobierno federal puede, mediante obras públicas de toda índole, así como de medidas fiscales y políticas, homogeneizar económica y socialmente a la población nacional, que en la actualidad registra serias desigualdades y desequilibrios, en virtud de la diferencia existente entre Estados y regiones ricas y pobres, sobrepoblados y con escasa población, diferencia que se debe a la enorme dispersión demográfica, las barreras étnicas y lingüísticas tradicionales, y a una "provocación circular" de las desigualdades económicas en países subdesarrollados.⁴³

En estas circunstancias, sólo el fortalecimiento del gobierno federal y la consecuente reducción del particularismo inoperante⁴⁴ es compatible con la racionalidad de un "Estado para el desarrollo", especialmente en vista de la necesidad de una planeación centralmente dirigida y aplicada al ámbito macroeconómica y social. Se reconoce esta necesidad no únicamente para países subdesarrollados, sino igualmente para los industrializados, puesto que existe un acuerdo según el cual puede romperse el estancamiento económico sólo mediante una planificación económica central que abarque todas las fuerzas productivas y por una intervención en gran escala por parte del Estado.⁴⁵ Obviamente, dicha planeación central económica requiere de un centralismo político paralelo, siempre y cuando no se entienda por planificación únicamente el establecimiento de planes,

⁴³ Gunnar Myrdal. Ob. cit., p. 41.

⁴⁴ Como ejemplo mencionamos un suceso muy reciente en el cual el gobierno y la Cámara de Diputados de un Estado aprobaron una Ley del tipo corporativo, Ley Orgánica de la Universidad del Estado, que estaba en oposición prácticamente con todas las demás leyes orgánicas universitarias vigentes en el país y que por consiguiente tuvo que ser adaptada la ley paradigmática que rige en la UNAM, por intervención del gobierno federal.

⁴⁵ Gunnar Myrdal. *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, New York, Evanston, San Francisco, London, 1971, p. 159.

sino también y muy especialmente la adopción y ejecución autoritaria de los mismos.

Presupone la mencionada intervención estatal en la economía la existencia de una línea divisoria entre las responsabilidades y las competencias públicas y privadas, la cual se deriva claramente de la Constitución Política y las leyes constitucionales. Sin embargo, esta línea no es ni puede ser fija, ya que el sistema coordinado de interferencias del Estado que se apoya principalmente en la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, no fue concebido en términos de rígidos principios, sino como un instrumento práctico y eficaz para darle al Estado la posibilidad constitucional de lo que se podría llamar con derecho un estado de emergencia. Aunque marcadas por el impacto de la depresión económica que sufrió el país durante la posguerra, las consideraciones con las cuales la Comisión de Economía de la Cámara de Senadores aprobó la iniciativa de dicha Ley conservan su validez en la situación actual por la que atraviesa el país, en cuanto se refieren a la finalidad de la Ley en cuestión. La Comisión hablaba de salvaguardar los intereses de las grandes masas de población, mediante la adopción de aquellas medidas análogas a un estado de emergencia, y comentó que dicha iniciativa era de singular importancia al analizar las condiciones actuales que prevalecen en el mundo, así como las previsiones que, en relación con la situación futura del país, como además por la adopción de medidas tendientes a controlar dentro de lo posible los factores industriales y comerciales, evitando así daños de orden económico al pueblo mexicano.

El desarrollo del Estado hacia una mayor centralización política, tanto de las decisiones en asuntos económicos como sociales en general, por ejemplo, en los casos concretos de la educación, el trabajo y el seguro social, tiene bases ya firmes y debería fomentarse progresivamente por la legislación venidera, ya que el Estado no sólo es la manifestación principal de la sociedad organizada y el sistema de controles de todas las demás instituciones y fuerzas que intervienen,⁴⁶ sino es justamente la única organización de criterios, intereses y eficiencia en escala nacional, no pudiendo ya nadie considerar al Estado como el dominio de un grupo al estilo de los grupos (privados) de interés.

Lo que parece racional, aparte de toda discusión de la forma de Estado, no resulta efectivamente incompatible con la forma federal de Estado consagrado por

⁴⁶ Gunnar Myrdal. Ob. cit., p. 42.

la Constitución Política. En México, el federalismo no ha significado nunca ni particularismo ni separatismo. Al contrario, la idea de la Constitución Federal era y es básicamente en lo que se refiere a la repartición de competencias políticas, colaboración e integración a través de una gradual homogeneización del pueblo, y no hay límites constitucionales al consentimiento cada vez más amplio y variado entre el Poder Central (Federal) y los Poderes Estatales a favor de una mayor coordinación y centralización política mientras subsista la emergencia antes aludida y el hecho de la cualificación única del Poder Central como promotor más potente, racional y responsable del desarrollo integral del país. Lo anterior puede originar una preocupación por la claridad y definición de las relaciones constitucionales entre los poderes o competencias federales, pero por otra parte no cabe duda de que el sistema federal, y especialmente la estructura programática de este sistema tendrá que ser conducida en forma dinámica y consistente hacia la adaptación a un ambiente progresivamente complejo, y para lograrlo es necesario conservar (y utilizar) los aspectos indefinidos de dicho sistema, es decir, su elasticidad y adaptación, con el objeto de explotar plenamente su capacidad de absorción de demanda.⁴⁷ Así, un federalismo funcional y dinámico que opere con consensos más trascendentales entre el Poder Federal y los Poderes Estatales, abre una perspectiva racional hacia la evolución de la sociedad entera, y una vez aproximada ésta, el camino se abre nuevamente al robustecimiento de los Estados como unidades y centros de decisión política, o como una disyuntiva, al sistema de una república centralista, formal y materialmente.

En concomitancia con la centralización política que se está perfilando y que merece un apoyo decidido por los argumentos arriba expuestos, la descentralización administrativa es una necesidad innegable como instrumento del poder político para implementar las políticas de desarrollo. En todos los sistemas políticos, la centralización administrativa ha venido demostrando sus peores efectos en la burocratización del aparato y procedimientos administrativos. Aunque no hayan faltado esfuerzos tendientes a eliminar o por lo menos a transformar sustancialmente el carácter burocrático tradicional de la administración pública, por ejemplo mediante la organización científica de la burocracia,⁴⁸ ha quedado manifiesta la persistencia del sistema burocrático

en la administración pública, razón por la cual se podría suponer que no han podido desarrollarse alternativas auténticas de organización que sustituyeran dicho sistema burocrático superando su capacidad para solucionar los problemas de orden público de cierta complejidad.

La burocracia del país ha sido caracterizada como administrando con rutina tenaz, duplicidad y no uniformidad de procedimientos, tendiente a la formación de pequeños imperios personales,⁴⁹ o como mostrando prejuicios, falta de entusiasmo, inmoralidad, indisciplina, incapacidad, convicción de su propia infalibilidad y en términos aún más generales, un estado patológico fundado sobre una serie de causas sociológicas.⁵⁰ Una descentralización administrativa y no hablamos de la descentralización referente a empresas públicas, entendida como dispersión funcional de las oficinas de la propia administración pública en concomitancia con una desjerarquización gradual de los funcionarios públicos conforme a inmediatez de su involucración en las relaciones administración-administrados, podría ser un primer paso hacia la descentralización y desburocratización de la administración pública, aunque habría que tomar en cuenta la interrelación entre el fenómeno burocrático y la concentración del poder económico que existen en virtud de que la administración pública continuamente asume nuevas funciones y ejerce un control más extenso en la medida en que crecen los centros del poder económico.⁵¹

Por otra parte, la politización de la burocracia gubernamental que obedece a un bajo grado de diferenciación del sistema social como un fenómeno ambiental, y más específicamente, a la singular interrelación entre el gobierno, el partido oficial y los sindicatos y que se manifiesta en múltiples formas como, por ejemplo, demostraciones de apoyo político en desfiles públicos, es un factor ambivalente para el desarrollo del sistema político y más particularmente, del centralismo político y descentralismo administrativo. Mientras la politización de la burocracia, es decir, su utilización y movilización sistemática para fines políticos podría aprovecharse para la centralización política, por una parte, puede haber dudas si la politización es compatible con una descentralización administrativa que esta-

⁴⁷ Niklas Luhmann. *Teoría de la ciencia de administración*, Colonia y Berlín, 1966, p. 94.

⁴⁸ Mendieta y Núñez. *Las clases sociales*, México, 1947 p. 338.

⁴⁹ Así Tucker, citado por Needleman & Needleman, "Who Rules Mexico" en *The Journal of Politics*, núm. 4, 1964.

⁵⁰ Mendieta y Núñez. Ob. cit., pp. 293 v ss.

⁵¹ R. Bendix. en *Reader in Bureaucracy*, Glencoe, Ill, The Free Press, 1960, pp. 127 y ss.

ría en todo caso bajo la pretensión de ser una garantía para la eficiencia y la reducción del burocratismo en la administración pública.

Por consiguiente, habría que sondear las posibilidades de mantener el grado de politización de la burocracia, sobre todo en su nivel superior, por una parte, y al mismo tiempo promover la descentralización administrativa al amparo de una coordinación política integral, por la otra. Poco a poco y al ritmo de la creciente profesionalización y cientificidad de los procedimientos administrativos, su carácter burocrático, en sus peores rasgos, tendría que desaparecer.

Un factor muy importante del desarrollo del subsistema político es la ampliación de la base de legitimidad del gobierno que dependerá del proceso electoral y sus presupuestos socio-políticos. Mientras el grado de participación ha sido satisfactorio en las elecciones del presidente de la República, no sucede lo mismo en las elecciones de los representantes legislativos del pueblo ni al nivel local, donde la autenticidad de las elecciones para los ayuntamientos y las presidencias municipales además han venido sufriendo tradicionalmente daños considerables a causa del caciquismo y del fraude electoral. Sin embargo, estos dos últimos fenómenos ya están demostrando su carácter transitorio, y lo que queda en detrimento de una plena legitimidad del gobierno son los presupuestos sociopolíticos de las elecciones, es decir, principalmente el nivel de educación y cultura política de los electores, actuales y potenciales. La reforma educativa tiene entre sus objetivos el de evolucionar también la sociedad política, o sea, el electorado, a fin de mejorar el aspecto de legitimidad del gobierno y demás representantes de la sociedad nacional.

En este contexto, el sistema de partidos políticos juega un papel importante aunque no primordial, ya que dicho sistema y la estructura y función de los diversos partidos políticos del país son secundarios en cuanto reflejan sólo el estado actual de la sociedad política de la cual son un producto. No obstante, es innegable que también los partidos políticos como organismos establecidos tendrán que contribuir activamente en las mejoras al proceso electoral y a la cultura política de los electores, mediante un aumento en su autodisciplina, su potencial expresivo en términos de la programación política, su atractividad cívica para los electores, su función en la educación política del pueblo y su independencia básica frente al Estado, a fin de cumplir en forma más adecuada con su función

de agregación de intereses políticos, sociales y económicos.

Finalmente, el desarrollo del sistema político tendrá que abarcar la forma de gobierno, es decir, el sistema de la democracia presidencialista. Ciertamente no se trata, como se señaló anteriormente, de una restricción del poder político del presidente de la República, sino al contrario, del incremento de su legitimidad no sólo por el lado de la elección, sino asimismo por el lado del ejercicio del poder una vez elegido. Esta legitimidad del ejercicio de poder se podrá robustecer, en contra de toda apariencia, mediante un control material por parte del Congreso de la Unión en sus dos Cámaras de conformidad con sus funciones constitucionalmente establecidas. No nos referimos aquí al principio formal de oposición que deban practicar los partidos minoritarios en relación con el partido "del gobierno", sino a la función del Congreso como institución, de realizar actos de control sobre el gobierno y la administración. Destaca entre sus facultades la del control presupuestal que se podrá revitalizar cuando los diputados miembros del partido oficial mayoritario sientan la necesidad de ejercer consecuentemente este importantísimo derecho, para el bien de la nación cuyo electorado los eligió también con esta finalidad. Una colaboración entre gobierno y Congreso sobre una base más crítica y por ende más diferenciada contribuiría sin duda a la evolución deseable tanto del principio de la división rígida como de la confusión de poderes, fomentando la eficiencia del gobierno federal como principal poder político. Por otra parte, mientras la aludida crítica e intento de control sean de tipo destructivo o sólo difuso y carente de auténticas orientaciones políticas, la etapa antes señalada tendrá un comienzo difícil.

III.2. Tomando en consideración los principios de desarrollo político social, respecto al actual régimen de partidos políticos se pueden formular algunas proposiciones conducentes a una evolución gradual de dicho régimen o "sistema", aparte de la antes mencionada reestructuración de los propios partidos. Partiendo de la diferenciación como característica más notable del desarrollo sociopolítico, un problema a resolver es precisamente si el "sistema" de partidos dominante es (o podría ser) una expresión de una etapa de desarrollo político avanzado, o si al contrario, son los sistemas monopartidarios, bipartidarios o multipartidarios que más se ajustan a la estructura de un Estado desarrollado.

Otro problema que requiere de un análisis es si el "sistema" puede modificarse por la creación de partidos políticos locales o regionales. Para tratar el primero de los dos problemas aludido hay que hacer constar que en verdad resulta imposible definir el régimen de partidos del país como un "sistema", ya que la peculiar interrelación del partido dominante con el Estado, y su interdependencia recíproca, revela un conjunto de relaciones políticas que rompen la relativa autonomía y homogeneidad correspondientes a un auténtico sistema de partidos políticos.⁵² Así, creemos que se debe hablar en la actualidad más bien de un sistema *sui generis* no de partidos políticos, sino de asociaciones políticas controladas y requeridas por el gobierno federal conforme a un orden diferencial de necesidades y asignaciones.

Ahora bien, este sistema está expuesto, como todos los demás portadores de poder político, a la dinámica del desarrollo global de la nación que lo afecta con creciente intensidad en su núcleo: la material confusión de instituciones formalmente separadas y de carácter diferente. El desarrollo global se percibe como una diferenciación y especialización tendiente a la especificidad de estructuras y funciones, resultando por lo tanto ineludible la disyuntiva de una confusión total y definitiva entre la asociación política dominante (el PRI) y el Estado, o la gradual y progresiva separación de ambos, eventualmente a través de un cisma en el seno del PRI. En el primer caso, se produciría un fenómeno parecido a la situación que prevalece en los países de régimen político soviético donde un "partido" único (o el sistema de bloque o frente nacional) constituye un aparato burocrático político auxiliar del gobierno, que complementa y sustituye la burocracia administrativa en determinadas funciones. En el segundo caso, se llegaría a un auténtico sistema de partidos políticos del tipo bipartido o multipartidario. Es este sistema que sería más consistente tanto con nuestra sociedad pluralista como con la constitución que garantiza la opción fundamental de libertad de asociación y consagra el principio de soberanía del pueblo, ya que permitiría un progreso en el proceso democrático (de abajo arriba, y no al revés) por la senda de la agregación de intereses cada vez más auténtica y amplia.

⁵² Maurice Duverger. *Political Parties*. London & Bradford, 1964, p. 220, dice al respecto, generalizando, que "no contando Latinoamérica que puede pasarse por alto en virtud de que la interferencia frecuente y efectiva del gobierno en las elecciones y los partidos desnaturaliza el sistema entero..."

En cuanto al problema de la complementación de los partidos políticos existentes en la actualidad por partidos al nivel local o regional, estimamos que su creación aportaría un factor importante a la consolidación de la democracia, no sólo en la provincia sino en el escenario nacional, porque el funcionamiento de tales partidos políticos robustecería en forma definitiva al municipio como unidad básica de nuestra democracia política.

III.3. A continuación bosquejaremos brevemente las perspectivas de desarrollo del sindicalismo en su carácter de fuerza política. Las relaciones estrechas entre los principales sindicatos y el gobierno federal, a través de los sectores correspondientes del PRI, o en forma directa cuando se trata de sindicatos como los de electricistas, ferrocarrileros y petroleros, que organizan a los trabajadores de empresas centralizadas y descentralizadas, han demostrado el peligro de la formación de oligarquías burocráticas dentro de los sindicatos, hecho que ha venido comprometiendo el principio de la democracia sindicalista.

Con más derecho que de otros países, sin embargo, se puede decir de México que la falta de independencia de los sindicatos frente al gobierno, junto con fenómenos deplorables como el liderazgo oligárquico en los sindicatos, no han podido impedir que la masa de los sindicatos haya obtenido beneficios económicos importantes, gracias al control del mismo gobierno federal sobre los sindicatos. No obstante, consideramos que a la larga la democratización interna e independencia de los sindicatos, aun en el caso de industrias nacionalizadas, serán la única garantía de la protección del nivel de vida de los trabajadores.⁵³

Dentro de un Estado democrático, es inadmisibles un sistema de sindicatos organizados en forma autoritaria, o sea, de tal manera que las resoluciones se toman para los trabajadores mas no por ellos, puesto que así se tendría una situación antinómica en la que los trabajadores quedarían privados del derecho de gobernarse a sí mismos dentro de sus organizaciones, en contraste con sus demás derechos y opciones constitucionales correspondientes a una democracia política.

Ahora bien, si se acepta que los sindicatos son un elemento necesario en el proceso de desarrollo de la vida democrática⁵⁴ en su totalidad, debido a su emi-

⁵³ Harold J. Laski. *Los sindicatos en la nueva sociedad*, México, 1967, pp. 162 y 175.

⁵⁴ Harold J. Laski. *Ob. cit.*, p. 162.

mente función social, entonces resulta evidente que las actividades de los sindicatos no deben restringirse a la lucha en el campo económico. Al contrario, los sindicatos deben siempre disponer de aperturas hacia el escenario político, a fin de que puedan cumplir eficazmente con su función de asegurar el bienestar de los trabajadores frente a los dueños cambiantes —públicos o particulares— de los medios de producción, colocando siempre su política económica en la perspectiva política que haga posible su éxito.⁵⁵

En síntesis, se pueden formular las siguientes proposiciones para la evolución política de los sindicatos existentes en el país: democratización interna e independencia o autonomía, sobre la base del postulado de que la relación entre sus estructuras y funciones debe ser redefinida apropiadamente. Reestructuración de los sindicatos de trabajadores de organismos centralizados y descentralizados, con el objeto de encontrar una nueva fórmula de asociación de los sindicatos con la administración de dichas empresas de patrimonio nacional.

Un desarrollo político de los sindicatos en los anteriores términos parece la única alternativa para seguir y coincidir con el proceso de diferenciación global que implica la disociación de enlaces y combinaciones inorgánicas, confusas o simplemente no funcionales entre estructuras heterogéneas, y la creación de nuevas relaciones más específicas entre las diversas estructuras y funciones.

En cuanto a la conciencia política necesaria propia de los sindicatos, queda plasmada en sus estatutos. Así, por ejemplo, el artículo 8 fracción 1 de los estatutos del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) proclama la voluntad de participar activamente en los asuntos de la política gubernamental, fijando al mismo tiempo una posición o credo político ideológico, en los siguientes términos:

Artículo 8: El programa de acción del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, comprende los siguientes objetivos generales y específicos:

- I. Luchar por el perfeccionamiento constante de nuestro sistema democrático de gobierno y por la permanencia de las instituciones revolucionarias.

III.4. Para el Estado democrático del futuro inmediato, la evolución del electorado será de importancia

⁵⁵ Harold J. Laski. Ob. cit., p. 191.

decisiva, ya que trata de una mejora sustancial en el cumplimiento de su función de asegurar la responsabilidad del gobierno frente a la sociedad entera.

El comportamiento del electorado llega periódicamente a fases críticas en las campañas de elección del presidente de la República, de diputados, senadores, regidores y presidentes municipales, y en el mismo proceso electoral en estos diversos niveles, mientras que, durante los intervalos, le corresponde el control político de sus representantes electos e investidos de poder. Sus medios principales de acción son una conducta y expresividad cívicas que se plasman sobre todo en lo que se llama opinión pública.

En la actualidad, el electorado dista todavía de llenar plenamente esta función política, porque sus actitudes y orientaciones político-sociales y su educación general revisten múltiples rasgos heredados de épocas superadas. Mencionemos sólo la postura que adopta frente a fenómenos sociales como el ausentismo y deserción escolares, el trabajo de la mujer y su participación en asuntos políticos, el matrimonio libre, la planeación familiar y la miseria que prevalece en vastos grupos de la población, y notamos una relativa indiferencia, si no ignorancia mantenida conscientemente aun en su actuación política.

Es, en primer lugar y como apoyo a una plena identificación política con el Estado en desarrollo, indispensable para el electorado adoptar un nacionalismo racional que sirva de guía para lograr, en colaboración con sus representantes, los máximos beneficios políticos y socio-económicos para el país, internamente y en relación con los países desarrollados, actitud que puede ser bien consistente con un internacionalismo cultural motivado por el interés de aprender lo máximo posible de otros países.⁵⁶

Respecto a los valores políticos presentes en el electorado, conviene recalcar que son los individuos como entes sociales quienes en última instancia crean y ejemplifican tales valores,⁵⁷ y en consecuencia son los integrantes del electorado quienes comparten en forma especial la responsabilidad de asegurar el predominio de valores políticos propios de un Estado democrático desarrollado.

Obviamente, la precondition para una evolución del electorado en los términos señalados anteriormente es la movilización política en el sentido de cambio de un estado de desinterés, indiferencia e ignorancia frente

⁵⁶ Gunnar Myrdal. Ob. cit., p. 68.

⁵⁷ W. J. M. Mackenzie. Ob. cit., p. 354.

a asuntos políticos, hacia la toma de interés y conciencia política, requisito cuyo cumplimiento se está anunciando en la actualidad en esferas más amplias del electorado y sin diferencia de estratos sociales.

IV. Habiendo tratado en partes anteriores al Estado como objeto del desarrollo y evolución, cabe hacer hincapié en su rol activo, tanto en lo referente a su propio desarrollo como al desarrollo político de los otros portadores de poder político aquí tratados.

Los instrumentos con que cuenta el Estado para cumplir con esta misión como propulsor más poderoso de la evolución política, son especialmente la planificación y el intervencionismo.

Respecto a la planificación debe señalarse un problema fundamental y universal que es la libertad. El peligro a que una sociedad planificada expone la libertad política fue señalado por Karl Mannheim en términos que merecen ser transcritos aquí.

Todo depende de si podemos hallar una manera de trasladar el control democrático y parlamentario a una sociedad planificada. Si este control desaparece en el esfuerzo para establecer una sociedad planificada, la planificación sería un desastre y no un remedio. Por otra parte, la planificación bajo un control público, incluyendo salvaguardias de la nueva libertad, es la única solución posible en el estado presente de la técnica social. Las posibilidades de realizar esta nueva sociedad son, sin duda, limitadas. No está preterminada de una manera absoluta. Pero aquí es precisamente donde comienza nuestra nueva libertad . . . Nuestra sociedad presente proporciona lo necesario para una clase de libertad dentro de la red de relaciones establecidas. Pero nos ofrece libertad de otro gra-

do fuera de ellas: en las esferas en que nuestro mundo está todavía en formación.⁵⁸

V. Para finalizar, queremos mencionar que pese a las tentaciones a que sucumben muchos autores en ciencia política, no utilizamos en este estudio la comparación como método de análisis ni medio de conocimiento, puesto que la comparación estructural, llevada en un nivel alto de abstracción puede llegar a conclusiones de cierta validez mediante el método estadístico y la cuantificación de variables, pero falta en el descubrimiento de semejanzas e identidades por no poder contestar en el fondo la pregunta de que si lo mismo es en verdad lo mismo, y lo equiparado realmente equiparable.

La comparación funcional, en cambio, sirve en un análisis a descubrir diferencias e intentar de manejarlas como funcionalmente equiparables, es decir, intercambiables.⁵⁹ Sin embargo, tanto la comparación funcional como la estructural no respetan suficientemente el contexto histórico, cultural y semántico de cada sistema social involucrado en la comparación.

Por lo tanto, parece en verdad no muy ventajosa la sugerencia⁶⁰ de comparar países parecidos entre sí, o en un nivel de desarrollo similar, en vez de países diferentes y en un nivel de desarrollo desigual. Metodológicamente, esta proposición constituye una *petitio principii*, puesto que anticipa lo que el análisis debería comprobar: la similitud o identidad. En todo caso, la comparación funcional produciría el mismo grado de validez de conclusiones en casos de similitud y de diferencia de los objetos comparados, y sí permitiría una variación del grado de abstracción con que se defina la problemática.

⁵⁸ Karl Mannheim. *Libertad y planificación*, México 1942. p 345.

⁵⁹ Niklas Luhmann. Ob. cit., pp. 103-105.

⁶⁰ Neil J. Smelser. Ob. cit., pp. 154-155.