

Cuadernos del

CES

3

José Luis Reyna

**Control político,
estabilidad y desarrollo
en México**

301.082

C961

No. 3

1976

ej. 4

**Centro de Estudios Sociológicos
EL COLEGIO DE MEXICO**

José Luis Reyna



Centro de Estudios Sociológicos

El Colegio de México

José Luis Reyna

**CONTROL POLITICO, ESTABILIDAD
Y DESARROLLO EN MEXICO**



Centro de Estudios Sociológicos

El Colegio de México

*Prohibida la reproducción parcial o
total sin el permiso correspondiente*

Primera edición (1 000 ejemplares), 1974
Segunda edición corregida (2 000 ejemplares), 1976
Primera reimpresión (5 000 ejemplares), 1979

Derechos reservados conforme a la ley
© 1974, EL COLEGIO DE MÉXICO
Camino al Ajusco 20, México 20, D. F.

Impreso y hecho en México
Printed and made in Mexico

ISBN 968-12-0004-7

Introducción

Estas páginas son, en principio, un ensayo. No hemos podido llevar a cabo la investigación necesaria para hacer afirmaciones fundamentadas; cae por ello dentro del ámbito de la especulación y la impresión. Sin embargo, un trabajo de esta naturaleza se justifica, porque no podemos esperar que nuestras investigaciones estén totalmente terminadas antes de presentarlas. Nuestra tarea es también adelantar hipótesis sobre problemas que tengan relevancia suficiente para la investigación. Ése es el ánimo que guía este trabajo.

El tema que nos preocupa se refiere a la forma que asume el control político específicamente dentro de la realidad mexicana. Por supuesto, como fenómeno no puede aislarse y estudiarse en sí mismo. Para los fines de este trabajo, es necesario ponerlo en relación con otros fenómenos e insertarlo dentro de la estructura de la sociedad, para descubrir su significación tanto en el plano teórico como dentro de una determinada realidad.

Esta preocupación es resultado de lo que se ha dicho y se ha escrito acerca de la estabilidad del sistema político mexicano. Estudiosos de nuestra realidad, interesados en el problema, han señalado, ^{con} base ^{en} distintas investigaciones y utilizando enfoques diversos, cómo nuestro sistema político ha logrado esa estabilidad fundamentalmente a través de un proceso de institucionalización cuyo origen se podría identificar, tentativamente, con la fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), en 1929.¹

Tratando de concretizar el argumento, al considerar la tasa de crecimiento económico relativamente alta y sostenida que México ha experimentado en los últimos 35 años, comparada con otros países latinoamericanos, muchos autores han concluido que tal crecimiento ha tenido como condición fundamental la estabilidad política del país. No estamos avalando una proposición determinista; o sea, que en la medida que existe estabilidad política, el crecimiento económico se ve favorecido. Aunque es necesario especificar las condiciones en donde se da esa relación, puede sostenerse que en México la estabilidad del sistema político es un factor que ha contribuido sustantivamente al crecimiento de la economía.²

¹ Nos parece ésta la mejor fecha como punto de partida de este proceso. Esto no niega, desde una perspectiva histórica, que a pesar de la fundación del partido, la estabilidad política prosiguió. Tal vez sería mejor optar por 1938, año en que se funda el Partido de la Revolución Mexicana donde ya se cuenta con la estructura de sectores que conforman su fisonomía actual, excluyéndose hoy día al sector militar por supuesto. Trátase de una convención para los fines de la exposición. El análisis sobre los cambios que se efectúan entre 1929 y 1938 en el partido han sido analizados por Arnaldo Córdoba en "La transformación del PNR en PRM. El triunfo del comparativismo en México". Trabajo presentado al IV Congreso Internacional de Estudios Mexicanos. Santa Mónica, California. Octubre, 1973.

² La afirmación de que la estabilidad política de un sistema conduce necesariamente a un proceso de crecimiento puede ser falaz. Es posible decir que se trata de una condición necesaria pero

Entre las interpretaciones más conocidas acerca de la estructura política mexicana puede mencionarse el trabajo de Padgett. Este autor ha sugerido que el sistema político mexicano cuenta con un alto grado de legitimidad debido, principalmente, a un proceso muy efectivo de socialización.³ Con esto, Padgett quiere decir que la historia del país es utilizada como ideología, y diseminada de manera efectiva a través de todos los medios masivos de comunicación disponibles a todos los estratos de la población, particularmente desde la escuela. Su hipótesis es la de que la "interiorización" de la historia contribuye, en gran medida, a la aceptación de los regímenes políticos actuales ya que éstos son producto de esa historia nacional "heroica". De esta manera, la legitimidad del sistema se convierte en una condición básica para la modernización, tal como denomina Padgett al proceso de cambio y crecimiento dentro de un marco de estabilidad política.

Otro trabajo muy conocido es el de Robert Scott. Este investigador afirma que el proceso político mexicano ha alcanzado una etapa de "intereses balanceados", el mejor indicador de una situación políticamente estable que es, a su vez, una situación sumamente funcional para el proceso de modernización. Además, Scott maneja la hipótesis de que esa situación es de "no conflicto" entre grupos con intereses divergentes, sino más bien de conciliación. Para él, ésta es la precondition para que el sistema en su conjunto alcance en el futuro un estadio que él denomina de "occidentalización",⁴ por lo que puede entenderse algo así como un proceso de "democratización creciente". Scott tiene en mente el modelo político pluralista norteamericano. Su supuesto, de un claro corte lineal, es que cualquier país implicado en un proceso de modernización tiene inevitablemente que alcanzar la situación de dicho modelo político.

El trabajo de Wilkie también ha influido en la visión que se tiene sobre el actual sistema político mexicano. Este autor efectuó un análisis de los presupuestos federales entre 1910 y 1963. Uno de sus argumentos centrales con base en ese análisis es el de que México se encuentre dentro de los límites de una "revolución balanceada", que favorece el crecimiento sostenido. Para llegar a esta etapa, el país tuvo que pasar por etapas previas de carácter conflictivo; pero lo importante es advertir cómo el concepto de "revolución balanceada" subsume claramente la idea de estabilidad, además de excluir la posibilidad de conflictos que la hicieran peligrar.

Por su lado, Brandenburg ve a la "familia revolucionaria" caracterizada principalmente por su efectiva organización, tanto en el aspecto político como en el ideológico. Esta "familia" se encuentra en la cúspide del poder y ha sido capaz de promover un rápido crecimiento económico sobre la base de la aceptación de las metas económicas y políticas definidas por la Constitución de 1917. El hecho de que haya cierta cohesión de la "familia revolucionaria" y que ésta pueda imponer,

no suficiente. Un factor que parece esencial para comprender esta relación es el grado de concentración del poder dentro del sistema político. Este factor tiende a contribuir en la manutención de la estabilidad política. Un análisis al respecto puede encontrarse en F. Von der Mehden, *Politics of the Developing Nations*. Nueva Jersey, Prentice Hall, 1969, pp. 59-60.

Véase Vicent Padgett, *The Mexican Political System*. Boston, Houghton Mifflin Co., 1966, particularmente el capítulo I.

³ Véase Robert Scott, *Mexican Government in Transition*. Urbana, University of Illinois Press. 1964.

⁴ Véase James Wilkie, *The Mexican Revolution: Federal Expenditure and Social Change Since 1910*. Berkeley, University of California Press. Segunda Edición, 1970.

⁵ Véase Frank Brandenburg, *The Making of Modern Mexico*. Nueva Jersey, Prentice Hall. 1964.

sin muchas resistencias, su proyecto político y económico a la sociedad en su conjunto, es indicativo de que se trata de un sistema político estable.

[D. Brothers, de manera muy concreta, señala que "el notable progreso económico de México en el pasado reciente se debe, en buena medida, a la estabilidad política que el país ha alcanzado".]

Más recientemente Hansen ha aportado un excelente estudio acerca de las relaciones entre el sistema económico y el sistema político. Este autor, junto con los ya mencionados, comparte la idea de que la estabilidad política del país es una condición crucial para el "milagro mexicano". Una de sus ideas centrales, presente también en los estudios de la política mexicana que le precedieron, es que "el singular comportamiento de la economía mexicana está íntimamente ligado a la estabilidad política que ha caracterizado a México desde 1930".⁷

Para nosotros, sin embargo, Hansen ha ido más allá del grueso de los autores interesados en el examen de la realidad política de México. No analiza exclusivamente la articulación existente entre estabilidad política y crecimiento económico, sino que se plantea una interrogante decisiva, o sea, ¿cómo se ha logrado dicha estabilidad? En su trabajo se puede encontrar la hipótesis muy sugerente de que el sistema político actual ha sido muy efectivo al limitar de manera significativa el número de demandas⁸ que, provenientes de diversos sectores de la población, podrían presionarlo más allá de los "límites tolerables". En conexión con esta hipótesis, Hansen especifica tres factores que en apariencia dan cuenta del relativamente reducido número de demandas dirigidas al sistema político: a) la cultura política del campesinado que, en general, impide la presentación y formulación de demandas sobre el sistema político, aspecto ya desarrollado por Pablo González Casanova en su conocido estudio *La democracia en México*; b) la capacidad de la economía mexicana para satisfacer las aspiraciones de movilidad social del grupo mestizo, y c) la estructura y el funcionamiento del partido oficial, particularmente su capacidad para limitar la competencia política entre los grupos de la élite.¹⁰

Esta contribución de Hansen es muy estimulante como guía de investigación. No obstante, nos parece que no proporciona los elementos suficientes para contestar las preguntas centrales que constituyen el meollo de nuestra preocupación: ¿ese reducido número de demandas políticas sobre el sistema es resultado de medidas efectivas de control político? Más específicamente, ¿cómo se ejerce el control político en México? Si bien Hansen sugiere el reducido número de demandas como parte de la explicación de la estabilidad política, éstas a su vez no llegan a explicarse dentro de su esquema teórico-analítico. En otras palabras, como hipótesis de trabajo es aceptable pero como explicación del fenómeno es restringida. Dos cosas pueden decirse en torno a esto: por una parte vemos en Hansen un énfasis excesivo alrededor de factores étnico-culturales (la movilidad de los "mestizos" contra las pocas oportunidades de ascenso de los "indios"), lo que posiblemente oculte la esencia misma del problema, esto es, cómo se encuentra estructurado el aparato de dominación polí-

⁷ Dwight Brothers, "Review of Raymond Vernon, *The Dilemma of Mexico's Development: The Roles of the Private and Public Sectors*", *American Economic Review*, Vol. 54, marzo de 1964, p. 157.

⁸ C. F. Roger Hansen, *The Politics of Mexican Development*. Baltimore, The John Hopkins Press, 1971, p. 4. (Hay versión castellana publicada por Siglo XXI Editores.)

⁹ *Ibid.*, p. 175.

¹⁰ *Ibid.*, p. 183.

tica mexicano y cuáles son sus respuestas ante la formulación de demandas que, a su vez, son fuentes de presión política. Nuestra impresión es que Hansen dejó pasar la oportunidad de teorizar sobre un atributo central del sistema: el control político. Con ello dejó pasar también la oportunidad de aproximarse, empíricamente, a la "mecánica del sistema". En pocas palabras, insinuó una hipótesis —muy sugerente— pero no la elaboró adecuadamente.

Ahora bien, analizar el número y el contenido de las demandas políticas, así como su control, es tema de otra investigación y no es pertinente exigirle a Hansen que lo hubiera hecho. Por esta razón es que sugerimos la necesidad de insertar en nuestras investigaciones, encaminadas a la comprensión del sistema político mexicano, el análisis de las expresiones de control político. Por ello, una de las hipótesis centrales de este trabajo indica que la estabilidad política del país puede ser comprendida y explicada a través de un análisis de las expresiones diversas del control político. Además, esas expresiones o medidas, si se quiere, han sido lo bastante efectivas como para mantener reducido el número de demandas sobre el sistema, aspectos que en sí ya muestran de manera implícita una estructura, que incluso podríamos imaginar institucionalizada, del control político.

Teorizar e investigar en torno a este concepto puede ser clave para entender no sólo la estabilidad política sino también la articulación existente entre el proceso de crecimiento del país y el funcionamiento de la estructura de poder, que tan vigorosamente lo ha impulsado. Puede proporcionar también la oportunidad de conocer los puntos neurálgicos del aparato de dominación así como sus posibles formas de cambio.

Un "gran número" de demandas al sistema político hubiera significado un obstáculo al crecimiento sostenido del país durante los últimos tiempos. Para satisfacerlas hubiera sido necesario invertir más de lo que el crecimiento aportaba y sobre todo redistribuir. Hasta ahora no ha habido ninguna política redistributiva importante, que pudiera colocarse como objetivo central del sistema. Por el contrario, las políticas redistributivas se encuentran generalmente en un plan secundario, ya que de no ser así entrarían en contradicción con la propia "lógica" del sistema, o sea la de una concentración progresiva de los beneficios generados por el desarrollo junto con un proceso creciente de acumulación de capital. La redistribución se hace casi siempre de manera muy selectiva, dirigida a aquellos grupos económicamente neurálgicos y políticamente importantes por su capacidad de movilización política.

La estructura del poder político en México ha eliminado esos obstáculos, y con ello permitido tasas de acumulación de capital muy significativas en cortos lapsos (piénsese tan sólo en el periodo 1940-45, momento de la segunda Guerra Mundial), junto con altas tasas de crecimiento, dentro de una estructura política legítima en alto grado. (La estructura política ha sido un factor clave para el crecimiento sostenido, pues no sólo ha mantenido una estabilidad sino que ha controlado con éxito las demandas políticas de los diferentes grupos de la sociedad mexicana, particularmente las de los llamados sectores populares.

Nuestro interés se centra en estas razones. Repetimos, no tenemos explicación para todas, pero sí pretendemos discutir de manera preliminar algunos aspectos del concepto de control político para intentar contribuir al entendimiento de los procesos políticos y económicos del país. Desearíamos que quedara claro también que, dada su complejidad,¹¹ no pretendemos *a priori* definir rigurosamente el concepto. En

¹¹ El lector bien puede plantearse que tal complejidad no se ha demostrado. Su apreciación sería correcta. En el transcurso del trabajo nuestra pretensión será demostrar eso precisamente.

vez de ofrecer una definición precisa, nuestro esfuerzo se orientará a detectar algunas de las características del fenómeno que se supone subyacente en el concepto.

Con el fin de sistematizar la discusión, el presente trabajo se ha dividido en tres partes. La primera se refiere a los antecedentes del sistema político mexicano actual, y su objetivo es ofrecer una perspectiva histórica de las condiciones en que emerge. La segunda parte se refiere a la relación entre el crecimiento económico y el control político; y, finalmente, la tercera sugiere una interpretación preliminar de los procesos de control y estabilidad, así como de la modalidad de crecimiento económico del país.

Antecedentes y formación del sistema político mexicano actual (1920-1940)

Antes de 1929, año en que se funda el PNR, antecesor del Partido Revolucionario Institucional (PRI), México enfrentó el problema de su construcción nacional, desde el punto de vista del Estado y de su economía.

(El movimiento revolucionario iniciado en 1910 dejó, en el terreno político, un doble problema: primero, muchos grupos políticos organizados en torno a diversos líderes protagonizaron una serie de luchas durante los años veinte, manifestándose así el carácter divergente de los respectivos intereses de esos grupos.¹² Puede decirse que estas luchas expresaron más bien intereses personales y no reflejaron un proyecto para modificar o sustituir el modelo político como había sido definido por la Constitución de 1917. Por otra parte, la Revolución dejó a una parte de la población políticamente movilizada, dada la multiplicación de expectativas producidas por las metas, tanto políticas como económicas, que contenía la Constitución, así como por la participación que una parte de ella tuvo en el conflicto armado. En pocas palabras, una parte de la población se encontró políticamente "disponible".)

Inmediatamente después de la revolución armada, la sociedad no contaba con instituciones políticas y económicas sólidas. Por lo tanto, el Estado tuvo que enfrentar directamente el problema de controlar a las masas y a sus líderes¹³ e iniciar, a la vez, un programa de reconstrucción económica.

El periodo posrevolucionario puede caracterizarse, de manera breve, por el surgimiento de líderes políticos directamente emanados del movimiento de 1910. Los más importantes fueron, en los años veinte, Obregón y Calles. El poder político no estaba institucionalizado. Era más bien "poder personalizado". Este dependía de la capacidad de movilización de fracciones del ejército que, sin duda, constituyeron la base real de poder durante esta época.

El ejército fue el principal protagonista en el proceso político. El conflicto poli-

¹² Véase una buena descripción de los eventos políticos de esos años en John Dulles, *Yesterday in Mexico. A Chronicle of the Revolution, 1919-1936*. Austin, University of Texas Press, 1961.

¹³ Un buen ejemplo de esto nos proporciona el líder obrero Luis N. Morones. Cuando se funda la Confederación Regional de Obreros Mexicanos (CROM) en 1918, postula en sus primeros años de existencia la supresión de la propiedad privada, la socialización de los medios de producción y la lucha de clases. (Véase a este respecto T. Medin, *Ideología y Práxis Política de Lázaro Cárdenas*. México, Siglo XXI Editores, 1972, p. 74.) Ya durante el Callismo (1924-1928) dicha Confederación así como Morones se encontraban en franca alianza con el Presidente, sacrificando los intereses de la clase obrera y mostrando con ello una corrupción sindical que prevalece hasta nuestros días. Véase también el libro de A. Alonso. *El movimiento Ferrocarrilero en México 1958-1959*. México, Ediciones Era, 1972, Capítulo 1.

tico fue usualmente conflicto armado, tal como lo atestiguan las distintas luchas por el poder (De la Huerta, Serrano, Gómez, Escobar, etc.) durante ese periodo.

La importancia de los líderes políticos en este periodo es casi absoluta. La ilustración más adecuada de esta afirmación se encuentra en la iniciativa llevada a cabo por Obregón, quien habiendo sido presidente, entre 1920-1924, introduce en 1927 una serie de enmiendas a la Constitución con el fin de postularse nuevamente como candidato a la primera magistratura para el periodo presidencial 1928-1932. Basta recordar uno de los principios que guiaron a la revolución mexicana, "sufragio efectivo y no reelección", para comprender cómo el prestigio y el poder personal podían lograr modificaciones legales para satisfacer ambiciones individuales. La enmienda de 1927 fue aprobada por el Congreso a pesar de que el general Calles, presidente en ese momento, estaba en contra.

Sin embargo, Obregón no pudo reasumir el poder porque fue asesinado en julio de 1928. Se ha discutido si la fundación del partido, ocho meses después de esa fecha, fue un "resultado histórico" producido por la muerte de Obregón. En nuestra opinión, este hecho no puede considerarse como un factor determinante pero sí de suma importancia, dado que el sistema aún dependía más de las personas que de las instituciones. El sistema político entró en crisis como consecuencia de la desaparición de Obregón, y es probable que su muerte haya acelerado la creación del partido.

El sistema político mexicano de la época entró en una "crisis de hegemonía" cuando las facciones obregonista y callista no pudieron reimponer un "orden" al sistema. Las pugnas personales, que no dejaban de implicar a grupos organizados,¹⁴ y la ausencia de instituciones, pueden considerarse los obstáculos principales que impedían la reestabilización del sistema. Tal vez sea esto lo que llevó a Calles, en su informe presidencial del 10. de septiembre de 1928, a hacer un llamado en favor de la creación de verdaderas instituciones democráticas. Además, hizo una declaración "dramática e irrevocable" respecto a la necesidad de no aceptar más gobiernos encabezados por caudillos, sustituyéndolos por instituciones.¹⁵

Dada la dispersión política existente en el país, representada por una multiplicidad de grupos y partidos políticos de importancia diversa, la opción de Calles fue la creación de una institución política, el partido "oficial" con el fin de llegar a unificar a las diferentes facciones. Esto significaba *canalizar* su fuerza política en una sola entidad, ampliando con ello la posibilidad de ejercer un mayor control sobre la vida política del país.

De manera simultánea a estos acontecimientos, se producían alteraciones en la estructura económica y social. No se puede hablar de "cambios estructurales significativos" al referirnos a los que acontecen en los años veinte, si se toma como punto de referencia 1900. Considerando que alrededor del 70% de la población económicamente activa seguía en el sector primario¹⁶ en la década de los veinte, y que la estructura de la propiedad agrícola permaneció prácticamente inalterada,¹⁷ difícil-

¹⁴ Es bien sabido que los gobiernos que siguieron a Carranza contaron con el apoyo de una parte de los sectores populares: la clase obrera organizada por la CROM. Se enfatiza, sin embargo, que la dimensión más importante del poder durante esta época es el caudillo, no las instituciones y las organizaciones.

¹⁵ Véase *Excélsior* del 2 de septiembre de 1928.

¹⁶ Cf. CEPAL, *El proceso de industrialización en América Latina*. Simposio Latinoamericano de Industrialización, Anexo Estadístico. Santiago, 1966, p. 11.

¹⁷ Los censos de 1930 reflejan "el hecho de que un total de 13,444 terratenientes monopolizaban el 83.4% del total de la tierra en manos privadas; que los ejidatarios, en número de 668 mil, te-

mente puede fundamentarse la afirmación de que México experimentaba un profundo proceso de transformación.

Sin embargo, puede observarse una reactivación en el sector urbano de la economía.¹⁸ Tal vez más importante fue la redefinición de la estructura social, si se le ve a través de la redistribución de la población. El movimiento revolucionario de 1910 contribuyó al aceleramiento de las migraciones del campo a la ciudad,¹⁹ produciendo ese flujo migratorio su mayor impacto en los principales centros urbanos del país. Es posible pensar que este proceso de urbanización coincidió con una generación mayor de demandas políticas, que el sistema político "personalista" ya no podía absorber, y menos aún satisfacer.²⁰ De ser cierta esta proposición, que sin duda amerita una investigación más detallada, se pueden encontrar elementos que nos permitan entender el tránsito de un modelo político "carismático", a uno de tipo "institucional". Estas tendencias, junto con la situación de crisis política provocada por la muerte de Obregón, pueden, dado el caso, explicar la modificación experimentada por el sistema político mexicano a finales de los años 20, modificación que encuentra su más marcada expresión en la fundación del PNR.

De estas afirmaciones se deduce un cambio en la forma de control político, ejerciéndose ahora a través de las instituciones y las organizaciones políticas que se formaban supeditadas al partido, paralelamente a un proceso relativo de pérdida de importancia de los personajes políticos. De estas hipótesis puede desprenderse que hubo un cambio cualitativamente importante en la forma y expresiones del control político.

Son dos las premisas que sustentan esta idea. Con la fundación del PNR, aunque no desde el momento en que se crea, se inicia un proceso de centralización política, ya que empieza a diluirse el amplio conglomerado de facciones políticas existentes, al tiempo que se crea una estructura institucional a través de la que se facilitaba el ejercicio del poder. Por otra parte, los cambios que experimenta el PNR entre el momento de su fundación y el de su redefinición como Partido de la Revolución Mexicana (PRM) en 1938 (cuya innovación principal fue su constitución sectorial), permitió tener un control directo sobre los grupos organizados y a la vez una fuerte base de apoyo a las políticas de los regímenes posteriores.

Los sectores que conformaron el PRM fueron el campesino, el obrero, el "popular" y el militar (la importancia explícita del ejército era innegable todavía en ese

nían la posesión de tierras que representaban apenas un décimo de la que estaba en manos de los hacendados, y que junto a ellos había 2.332.000 campesinos sin tierra". Cifras de Nathaniel y Silvia Weyl, "La reconquista de México. Los días de Lázaro Cárdenas". En *Problemas agrícolas e Industriales de México*. Vol. VII, No. 4, 1955. p. 228. La cita la hemos tomado del trabajo de Arnaldo Córdoba, *op. cit.*, pp. 1-2.

¹⁸ Algunos datos que fundamentan esta afirmación pueden encontrarse en Nacional Financiera, *La economía mexicana en cifras*. México, 1966. Véase también Clark Reynolds, *La economía mexicana: su estructura y crecimiento en el siglo XX*. México, Fondo de Cultura Económica, 1973. pp. 45-46.

¹⁹ La información que proporciona Ernesto Fernández Hurtado nos permite visualizar, aunque parcialmente, la importancia que empiezan a tener las migraciones a la ciudad. Véase su trabajo "La iniciativa privada y el Estado como promotores del desarrollo". En *México: 50 años de Revolución*. México, Fondo de Cultura Económica, 1960. p. 602.

²⁰ De ahí el éxito del vasconcelismo. Aunque no representaba una alternativa política opuesta al sistema que prevalecía, sí puede decirse que era una alternativa política distinta y cuya base fue, predominantemente, *urbana*.

momento), mismos que dieron lugar no a un partido de masas, sino a un partido de sectores en el que sus unidades de base eran las organizaciones corporativas.²¹

La consecuencia más importante de esta constitución sectorial del partido, fue que la base popular (campesinos y obreros) quedó desarticulada con liderazgos independientes e intereses distintos. Esto imposibilitó definir un frente común que hubiera podido cristalizar en un proyecto político "de masas". Esta condición, entre otras, favoreció al proceso de expansión capitalista a partir de los años cuarenta, ya que la manipulación de las organizaciones obrero-campesinas se tornaba más fácil, dadas estas circunstancias.

La combinación de estas dos situaciones, centralización del poder y formación de un partido "corporativo", parece crucial para entender las bases y el desenvolvimiento de las formas diversas de control político que intentaremos analizar más adelante.

Es importante mencionar que el partido en sí, desde su creación, no funcionó autónomamente; desde su nacimiento fue en alto grado dependiente del presidente Calles, primero, y del Poder Ejecutivo después. En esta relación binominal, de "fuerte presidencialismo" y de centralización de poder en el partido, se encuentra uno de los principales elementos para explicar la estabilidad política del país,²² y es también en esa relación donde pueden encontrarse algunas de las expresiones del control político.

La estructura sectorial del partido coadyuvó a la institucionalización del sistema. En apariencia, dicha estructura, particularmente en el momento de la creación del PRM, contemplaba y representaba en su interior los intereses de los grupos populares, que se habían incorporado a través de los distintos sectores del partido. Era una forma de reivindicación y participación —más formal que real— que las masas populares experimentaban, sin olvidar que, antes de 1938, la "disponibilidad" de las masas permitió a Cárdenas llevar a cabo un proyecto reformista profundo, el cual culmina en el año en que se crea el PRM. Sería necesario considerar aquí el marco internacional en que se encontró México a fines de los años treinta, específicamente en lo que se refiere al efecto que tuvo la expropiación petrolera que fue la coronación de un proyecto de reformas y el inicio, a su vez, de un programa político más moderado.

Ahora bien, la incorporación de los grupos populares al sistema político significó una pérdida en su capacidad de maniobra y negociación: fundamentó la posibilidad de ejercer un control efectivo de "arriba abajo" sobre los grupos, así como una restricción en la formulación de demandas al sistema. En estas condiciones, el crecimiento acelerado que experimentó el país en la década de los cuarenta, como se apuntaba, encontró un marco "apropiado", pues los sectores del partido, sin que esto constituyera su proyecto político, se vieron inmersos en una alianza con el Estado, siendo éste el que resultaba fortalecido.²³

El control corporativo sobre las masas permitió la adopción de medidas económi-

²¹ Véase Arnaldo Córdoba, *op. cit.*, p. 21.

²² Sobre este punto véase el libro de Daniel Cosío Villegas, *El sistema político mexicano*. México, Joaquín Mortiz, 1972, en especial el capítulo II.

²³ Incluso el ejército que se encontraba al inicio de los cuarenta al interior del partido es excluido después de la crisis política que ocurrió durante la sucesión presidencial de 1940. Al dejar de tener una representación sectorial, el ejército pierde alguna importancia política, facilitando la manipulación de los grupos que se encontraban al interior del partido. Al respecto véase el trabajo de Lorenzo Meyer, "Cambio político y dependencia. México en el siglo xx". *Foro Internacional*. Vol. XIII, No. 2, 1972.

cas que tendían hacia la industrialización del país, aprovechando la coyuntura de la segunda Guerra Mundial. Se impulsaba el desarrollo del país con un alto costo para los grupos populares, en nombre de las metas de la revolución mexicana de 1910.

Crecimiento económico y control político

El 1o. de diciembre de 1940, cuando el general Ávila Camacho asumió la presidencia del país, señaló con claridad que "cifraríamos nuestra seguridad de expansión económica principalmente en las energías vitales de la iniciativa privada".²⁴ Esta declaración se convirtió en premisa del crecimiento económico del país a partir de esa época.

La segunda Guerra Mundial estimuló enormemente a la economía nacional. El crecimiento de la demanda externa de materias primas fue muy grande. Esta coyuntura propició el advenimiento de la política de industrialización del país. El capital privado, particularmente el nacional, se expandió rápidamente en tanto que el Estado mexicano fue un factor clave al contribuir con grandes inversiones a la construcción de la infraestructura necesaria al crecimiento económico del país. El Estado mexicano fungió así como promotor de la expansión económica.

Puede observarse que entre 1940 y 1945 la tasa de crecimiento del producto interno bruto fue de 7.5% anual,²⁵ una de las tasas más altas que se han registrado en el país. Esta rápida expansión económica suscitó un proceso inflacionario que alcanzó niveles nunca antes conocidos en México. Los precios subieron en promedio 14.3% al año entre 1940 y 1946.²⁶ Mientras ocurría esto, los salarios permanecieron prácticamente constantes, e incluso durante los primeros tres años de esta década perdieron alrededor del 50% de su poder adquisitivo.²⁷ Se puede inferir de estas tendencias, que el rápido crecimiento económico afectaba fundamentalmente a los sectores populares, aquellos que en los años 30 pensaron en su reivindicación económica y política, durante una fase del desarrollo que aceleraba el proceso de concentración de los beneficios generados por ese crecimiento.

Si bien la tasa de crecimiento económico, vista a través del producto, ha sufrido fluctuaciones, puede afirmarse que el crecimiento ha sido relativamente sostenido durante los últimos treinta años. Esta expansión económica, basada principalmente en el capital privado, ha tenido las consecuencias siguientes:

Que el 20-30% inferior de las familias mexicanas han sufrido de disminuciones absolutas en su nivel de vida, y que el 50% inferior ha experimentado una disminución relativa de su ingreso en un período de rápido crecimiento económico y de afluencia creciente de los estratos más altos de la sociedad mexicana.²⁸

²⁴ Cf. Víctor Flores Olea, "Poder, legitimidad y política en México", *El perfil de México en 1980: sociedad, política y cultura*. México, Siglo XXI Editores, p. 485.

²⁵ Véase Timothy King, *México: Industrialization and Trade Policies Since 1940*. Londres, Oxford University Press, 1970, p. 22.

²⁶ *Loc. cit.*

²⁷ Véase además del libro de King el artículo de Horacio Flores de la Peña, "Problemas de desarrollo, salarios y precios", *Ciencias políticas y sociales*. Año X, enero-marzo de 1964, No. 35, pp. 119-143.

²⁸ Hansen, *op. cit.*, p. 28.

De esta manera puede afirmarse que el proceso de crecimiento ha generado fuertes contradicciones en el interior de la sociedad, las que se ven claramente reflejadas en la desigualdad de la distribución del ingreso.²⁹ El crecimiento económico ha sido expansivo pero a la vez "marginalizador" y excluyente de grandes sectores de la población. Considerando esto, uno puede preguntarse: ¿cómo ha sido posible que el país haya, en términos generales, preservado su estabilidad política? Más aún: en la época de los cuarenta en que hubo inflación acelerada y deterioro sustantivo del poder adquisitivo de la clase trabajadora, ¿cómo fue posible que no se diera en toda la década ni en la siguiente —a excepción del movimiento obrero de 1958-59— ninguna expresión organizada de las "clases subalternas"? Una respuesta superficial indicaría que el aparato de dominación mexicano ha sido muy efectivo en neutralizar y absorber las demandas que se le han presentado. Se podría insinuar que en el momento mismo que surge una demanda que puede hacer peligrar la estabilidad del sistema, en ese mismo momento se neutraliza o bien se articula al sistema, canalizándola para su fortalecimiento, con el fin de que el Estado proyecte una imagen por medio de la cual aparenta satisfacer "las necesidades de la base". En una palabra, la estructura de poder ha sido muy efectiva para hacer viable la expansión económica —"el milagro mexicano", como algunos autores la han denominado— que ha experimentado el país. La estructura mexicana de poder tiene la "facultad" de seleccionar aquellas demandas que puede absorber, y de suprimir aquellas que son incompatibles con ella.

Queda por resolver una incógnita: ¿cómo ha llegado a ser tan efectiva dicha estructura? Contestar esta pregunta significa entrar directamente al tema que nos interesa y que de manera superficial indica que las medidas de control político, específicamente de regulación y mediatización de demandas, han funcionado con éxito permitiendo una fuerte expansión económica dentro de un clima de estabilidad política.

Puede suponerse que la base real de la estabilidad política y de la expansión económica mexicanas, particularmente a partir de los años cuarenta, ha sido la utilización de múltiples medidas de control político, entre las cuales se pueden incluir violencia, mecanismos legales, medidas abiertas de manipulación, "consignas" ideológicas, corrupción, cooptación, etc. Estas medidas, que trataremos de sistematizar más adelante, se han convertido, por una parte, en las "condiciones" para mantener tasas de crecimiento elevadas y, por otra, en factores claves para explicar la estabilidad política del país. El crecimiento económico de México se ha dado en un marco de efectivo control político. A continuación exploraremos algunas de sus supuestas dimensiones, aclarando que la intención no es construir —menos aún definir— un concepto determinista.

Algunas expresiones de control político

Muy pocos científicos sociales se han interesado, de manera directa, por el fenómeno de control político en México. Stavenhagen ha señalado que "la estabilidad del

²⁹ Al respecto pueden verse los trabajos siguientes: Ifigenia M. de Navarrete, *La distribución del ingreso y el desarrollo económico de México.* México, UNAM, 1960. De la misma autora, "La distribución del ingreso en México: tendencias y perspectivas", *El perfil de México 1980.* México, Siglo XXI Editores, Vol. 1, 1970, pp. 17-70. Véase también el trabajo de Carlos Tello, "Un intento de análisis de la distribución personal del ingreso". En: Miguel S. Wionczek, *Disyuntivas sociales.* México, SEP Setentas, 1971, pp. 11-52.

sistema se mantiene a través de ciertos mecanismos que son aún mal conocidos desde el punto de vista sociológico".³⁰ Sin embargo, sugiere que la burocracia gubernamental tiende a servir los intereses de una clase dominante, y sus organismos desempeñan la función de control político y económico de las clases mayoritarias.³¹

González Casanova señala cómo la vida política nacional está controlada a través de organizaciones (los sectores del partido, sindicatos, partidos minoritarios, etc.). El control no se restringe exclusivamente al "nivel" del México organizado, controlado por diversas oficinas gubernamentales.³² O sea, una estructura burocrática que pertenece al México organizado es capaz de subordinar y controlar tanto a éste como al México no organizado. Es interesante destacar que estos dos estudiosos de la realidad nacional concuerdan en señalar que la burocratización es y ha sido un mecanismo importante de control político.

Anderson y Cockroft han identificado el mecanismo de cooptación como el elemento central del control político en México. Por cooptación se entiende, en términos generales, la absorción de nuevos elementos dentro de la estructura política con el fin de que participen en ella. El partido oficial, el PRI (sucesor del PRM y creado en 1946) cumple en gran medida esta función. Además, estos autores sugieren que si este mecanismo no es efectivo, es probable que la represión caiga sobre los grupos disidentes.³³

Por otra parte Flores Olea sugiere que el sistema de control en México "no necesariamente se ejerce por la vía coercitiva, sino utilizando instrumentos más sutiles de control, al menos mientras no parece estar en peligro la estabilidad, la estandarización y manipulación de las conciencias, la generalización del conformismo y la apatía, la aceptación sin protesta del orden, la difusión publicitaria de mitos consagratorios del estatus, etc."³⁴

Sin lugar a dudas, todo sistema político tiende a ejercer un control de índole diversa sobre el mayor número posible de grupos dentro de una sociedad. México, desde esta perspectiva general, no es la excepción. Es más, podría decirse que en la medida en que exista un mayor control sobre un mayor número de grupos, como en efecto parece haberse dado en el caso de México a través del tiempo, es más factible mantener la estabilidad política.

Ahora bien, estas afirmaciones son imprecisas y aplicables a cualquier sistema político. Sin embargo, pueden destacarse algunas peculiaridades de las formas que parece asumir el control político en México. Se ha dicho ya que éste, en su manifestación más abierta, ha sido efectivo. La demostración de esto es la mantenida estabilidad política que el país ha tenido durante un período de tiempo prolongado. El hecho de que no haya habido con frecuencia movilización de grupos que confronten al sistema, es indicador también de que las medidas de control político han funcionado. Más significativo es que hasta ahora ningún grupo, considerando las últimas décadas, ha sido capaz de rebasar los límites impuestos por el propio sistema. No ha habido un

³⁰ Rodolfo Stavenhagen, "Un modelo para el estudio de las organizaciones políticas en México", *Revista mexicana de sociología*. Abril-junio de 1967, Vol. XXXIV, p. 329.

³¹ *Ibid.*, p. 330.

³² Pablo González Casanova, *La democracia en México*. México, Era, 1965, p. 102.

³³ Bo Anderson y James Cockroft, "Control and Cooptation in Mexican Politics", Irving Horowitz et al. *Latin American Radicalism*. Nueva York, Vintage Books, 1969, p. 380.

³⁴ Víctor Flores Olea, "Política y desarrollo", en: Centro Nacional de Productividad, *Sociedad y Desarrollo*. México, 1972, p. 139.

movimiento social —incluyendo 1968— que haya hecho peligrar las articulaciones del sistema político y, por tanto, cuestionar el aparato de dominación existente e institucionalizado. Aquellos grupos que han pretendido cuestionar la legitimidad del sistema han tenido, por regla general, una existencia fugaz y un control autoritario.³⁵

No pensamos que los mecanismos de control político sean los mismos si se considera el transcurso del tiempo. Hay una redefinición continua de ellos a través de la estructura de poder. Ésta se reajusta de acuerdo al momento histórico. Pero una característica sí parece desprenderse de ellos: que en cualquiera de las expresiones que han asumido, hasta ahora esos mecanismos han perdurado y mantenido vigente un ordenado de cosas.

Con el fin de sistematizar un poco más estas ideas es necesario definir un punto de referencia que permita detectar algunas de las múltiples expresiones que, se supone, tiene el control político. Ese punto de referencia es la posición que un grupo determinado tenga dentro de la estructura. Con base en esto, podemos distinguir cuatro tipos de grupos sociales en lo que se refiere a su relación con la estructura política, como una primera etapa en la teorización alrededor del concepto: a) grupos incorporados que aceptan “las reglas del juego”, b) grupos incorporados pero disidentes, c) grupos no incorporados políticamente activos y d) grupos “pasivos” no incorporados. Puede pensarse que más que una tipología de grupos este ejercicio nos conducirá a una tipología de instituciones. Pero por carecer de resultados de investigación centrados en el tema, no visualizamos otra alternativa. Lo ideal hubiera sido analizar el problema en el marco de la estructura de clases. Pero sería poco riguroso utilizar la terminología de clases sociales sin tener los referentes concretos que sólo la investigación otorga.

Grupos incorporados que aceptan las “reglas del juego”

No todos los grupos incorporados tienen la misma importancia ni la misma capacidad de negociación, aunque todos se encuentran sujetos a alguna forma de control político.

Uno puede pensar, primero, en aquellos grupos que se encuentran en el interior del partido. En general estos grupos son manipulados efectivamente por un liderazgo “impuesto”. Los casos más ilustrativos al respecto son la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y la Confederación Nacional Campesina (CNC). No obstante, sería simplista afirmar que el liderazgo corrupto es el único factor que mantiene bajo control a estas facciones de la fuerza de trabajo organizada. Es bien conocido que ese liderazgo, particularmente el de la CTM, se encuentra más cerca del interés de la clase dominante, la poseedora del capital, y también es sabido que el Estado mexicano mantiene una alianza con esta clase, no obstante que ese Estado muchas veces aparezca como una entidad “por arriba” de ella, con autonomía relativa, y tienda a someterla a algún tipo de control, aspecto que trataremos más adelante.

Si tan sólo se considera el hecho de que el 95% de la producción industrial proviene del sector privado,³⁶ y considerando también que es en la rama industrial don-

³⁵ Sobre el concepto de autoritarismo de regímenes políticos, véase: Juan Linz, “An Authoritarian Regime: Spain”. En: Eric Allardt y Stein Rokkan, *Mass Politics*. Nueva York, The Free Press, 1970, pp. 251-283.

³⁶ Fernando Fajnzylber, “Las empresas transnacionales y el sistema industrial de México”, *Trimestre Económico*. Vol. XLII, Oct.-Dic., 1975, p. 910. Este autor señala que el 5% de la producción industrial proviene de las empresas estatales

de se encuentra el polo más dinámico de la economía, queda claro que los intereses de la clase dominante (compuestos por una articulación entre capitales nacionales y extranjeros) tienen que ser protegidos, en alguna forma, a través de mecanismos que emanen del propio Estado. Subordinar a los sectores populares y neutralizar sus demandas son metas prioritarias para mantener inalterado el circuito de acumulación de capital.

El liderazgo "oficial" cumple una función crucial para asegurar la expansión económica: mantener una fuerza de trabajo "disciplinada" que presente el mínimo posible de demandas y que no interfiera en la dinámica económica. Las organizaciones políticas en cuyo interior se encuentran los sectores populares son barreras difíciles de franquear en cualquier intento de movilización política por parte de facciones de la clase trabajadora.

Conceder es controlar. Sin embargo se concede (alza de salarios, prestaciones sociales, etc.) muy selectivamente. Tal vez más importante como mecanismo de control sea observar cómo se desarrolla la actividad sindical. Hoy en día, diferentes sindicatos de la misma rama de actividad económica no se articulan desde un punto de vista organizativo y menos desde una perspectiva ideológica. La afiliación de los miembros al sindicato se restringe a la empresa, pero el sindicato no lo forman los miembros del conjunto de empresas que componen una rama económica determinada. Además, la afiliación no es individual. Puede decirse que el trabajador tiene la obligación de pertenecer al sindicato del lugar donde trabaja. En caso de no aceptación se dispone de una medida *legal* conocida como "cláusula de exclusión" que permite el despido del trabajador.

Estos aspectos tienen una consecuencia importante al nivel de la acción política reivindicativa: carencia de comunicación entre los sindicatos y por tanto escasa posibilidad de organización de demandas dentro de una rama económica determinada. Por consiguiente, puede apreciarse que los movimientos de los trabajadores no sólo son esporádicos sino que, por lo general, se limitan a un solo lugar y son, regularmente, muy frágiles.

Estas afirmaciones son válidas para la base trabajadora. Desde la perspectiva de la organización sindical y su liderazgo, éste controla a todos los sindicatos de la misma rama y de las diversas ramas de actividad económica. No es posible ignorar la existencia de las grandes confederaciones o sindicatos (ferrocarriles por ejemplo) de los que se podría decir que son "superorganizaciones", que controlan la actividad sindical y con ello impiden una integración de organizaciones representativas de la base trabajadora.

Dentro del grupo obrero incorporado es posible también advertir otra pauta. Obviamente, todos los sindicatos deben sujetarse a las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, y así, cuando hay un emplazamiento de huelga en contra de una empresa, las autoridades laborales, ajustándose a esa Ley, pueden declarar ese emplazamiento legal o ilegal, es decir, tienen la facultad de clasificar las huelgas. Más aún, aunque la huelga sea declarada legal, acto seguido puede ser declarada existente o inexistente. Se trata de mecanismos legales de control político que repercuten en el número de demandas presentadas y restringen la capacidad de maniobra de la clase obrera organizada.

A su vez, cumplir con todos los requisitos que supone un emplazamiento de huelga exige entrar en una red compleja de oficinas gubernamentales. Un sindicato, al enfrentarse a la burocracia del sistema, no ignora que sus demandas iniciales van a

sufrir una atenuación, e incluso una “desradicalización”.³⁷ Las burocracias públicas que actúan sobre bases legales son elementos muy importantes en la aplicación de medidas de control político.

Las expresiones burocráticas del control político también pueden observarse en el sector rural; la reforma agraria se sustenta en burocracias muy complejas. Empecemos con algunas cifras: antes de la gestión del presidente Cárdenas se habían repartido 8 738 000 hectáreas en términos provisionales y 6 666 000 hectáreas sobre bases de propiedad definitiva. Cárdenas, durante su gobierno, distribuyó cerca de 10 millones de hectáreas sujetas a confirmación y casi 18 millones sobre una base definitiva.³⁸ Después de la administración cardenista el número total de hectáreas distribuidas a campesinos sin tierra se acerca a los 80 millones.³⁹ El punto importante que se intenta destacar es que tanto el proceso de distribución de tierra sujeto a confirmación, así como la dotación definitiva de tierras ha traído consigo la creación de estructuras burocráticas y ha dependido de ellas.

De esta manera, los canales permitidos para formular demandas relacionadas con la tierra se localizan dentro de un sistema altamente burocratizado. Stavenhagen ha proporcionado un buen ejemplo al respecto:

El ejido está vinculado estrechamente a varias dependencias gubernamentales. Del Departamento Agrario depende con respecto a todo lo que tiene que ver con la tenencia misma (dotación, ampliación o confirmación de tierras...). Del Banco de Crédito Ejidal depende, en caso de recibir créditos, a través de la constitución de sociedades o grupos solidarios de crédito ejidal. En los distritos de riego depende de la Secretaría de Recursos Hidráulicos para la distribución de agua. Además, se encuentra estrechamente vinculado a la estructura política nacional a través de la cadena: Comisariados Ejidales-Comités Regionales Campesinos-Ligas de Comunidades Agrarias de los Estados-Confederación Nacional Campesina.⁴⁰

Esta enorme red burocrática puede ser traducida en términos de medidas efectivas de control político. En el caso del campesinado, es viable afirmar que las burocracias regulan sus expectativas.

Ahora bien, con esto no queremos insinuar que el fenómeno de la burocratización sea específico del caso mexicano y que aquí sea el único lugar donde la burocracia cumpla, entre otras cosas, con la aplicación de medidas de control. Es bien sabido que las sociedades, en la medida que alcanzan niveles más altos de diferenciación, se hacen más complejas, expresándose esta complejidad en extensas redes burocráticas. Ya Max Weber, a principios de siglo, percibía que el advenimiento de las masas sería controlable a través de amplias estructuras burocráticas. No hay novedad en esto.

³⁷ Stavenhagen dice que las demandas que finalmente llegan a la opinión pública y a las autoridades han pasado ya por un proceso interno de desradicalización. Véase artículo ya citado, p. 333.

³⁸ F. Chevalier, “The Ejido and Political Stability in Mexico”. En: Claudio Véliz, *The Politics of Conformity in Latin America*. Londres, Oxford University Press, 1967, p. 168.

³⁹ Hay estimaciones de que el total de hectáreas cultivables en el país es de 20 millones y se han distribuido más de 80 millones. Véase *Excelsior* del 10 de junio de 1973.

⁴⁰ Rodolfo Stavenhagen, “Aspectos sociales de la estructura agraria en México”, *Neolatifundismo y explotación: de Emiliano Zapata a Anderson Clayton and Co.* México, Editorial Nuestro Tiempo, 1971, p. 38.

En lo que sí se quiere insistir, es en que parecería específico del caso mexicano el que las burocracias, a veces, tienen la "facultad" de transformar las presiones políticas reales de los grupos populares en problemas administrativos "cotidianos". No sólo las "desradicalizan" sino que les imponen una etiqueta distinta, cuya solución ya no es a través de la confrontación, sino que resulta manejada por el aparato burocrático donde las reglas ya se encuentran establecidas.

El otro sector del partido es la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP). Su composición es muy heterogénea, pues se puede incluir en ella desde trabajadores al servicio del Estado hasta choferes de vehículos de servicio público y alguna clase de vendedores ambulantes. El núcleo principal está compuesto por los sindicatos de trabajadores al servicio del Estado, agrupados en la federación del mismo nombre (FSTSE).

Si nos detenemos ante la estructura sectorial del partido, es muy posible sugerir la hipótesis de que en alguna medida el control político es ejercido en el interior del partido. Si se considera que la burocratización parece ser un elemento efectivo para controlar las demandas provenientes de los sectores populares (CTM, CNC), es viable pensar que una parte de ese control queda en manos de los burócratas y las burocracias que éstos constituyen, a través de la CNOP. No insinuamos que los sectores populares sean controlados exclusivamente por la CNOP, pero sí pensamos que de ésta emana una fuerte dosis de manipulación política aplicada a estos grupos.

En relación con los otros dos sectores del partido, algunos grupos que se encuentran en el interior de la CNOP, particularmente las burocracias públicas, pueden calificarse de privilegiados. Para ilustrar esta afirmación, datos recientes indican con claridad que los servidores públicos tienen más prestaciones que los trabajadores. Para 1969, los primeros recibían en promedio aproximadamente 9 800 pesos al año de prestaciones en contra de 2 394 pesos para los trabajadores.⁴¹ En principio, esto puede indicar que una burocracia, relativamente satisfecha si se le compara con otros grupos, es pilar importante para aplicar y desarrollar mecanismos que frenan las demandas de los otros grupos. Por lo tanto, esas burocracias son un importante instrumento de control político. Esto no insinúa que las burocracias son autónomas o que podamos hablar de un "gobierno de la burocracia". Ésta es parte, instrumento del Estado y de las clases que en él se encuentran detentando una posición de dominio.

Dos razones parecen decidir la posición estratégica de la CNOP, dentro del aparato gubernamental: a) el ser clave para aplicar medidas de control político, y b) poseer una gran capacidad de negociación comparada con la de los otros grupos que se encuentran dentro del partido, sin negar el peso significativo que detenta la CTM en el interjuego político. A su vez, las burocracias se hallan bajo un control político de las medidas y prestaciones que frecuentemente reciben. Estas medidas tienen un efecto "conservativo" sobre la burocracia, de tal manera que su actuación se articula efectivamente con las políticas económicas del Estado. Están en el Estado y con el Estado, casi nunca en su contra. No obstante, sería absurdo inferir de estas afirmaciones que la composición sectorial del PRI sea de tipo "mesocrático"; la CNOP también está subordinada a los intereses del Estado.

Para finalizar este inciso, vale la pena mencionar a los grupos económicos que sin

⁴¹ Véase Carmelo Mesa Lago, "Social Security Stratification and Inequality in Latin America: The Case of Mexico". Trabajo presentado al IV Congreso Internacional de Estudios Mexicanos, Santa Mónica, California, 1973, cuadro, No. 7.

estar representados en el interior del partido forman parte de los grupos que "aceptan las reglas del juego". Es obvio que la aceptación de las reglas cobra, en este caso, una naturaleza distinta. Es imposible negar la capacidad hegemónica que los grupos económicamente fuertes tienen dentro de la estructura de la sociedad. En otras palabras, no puede afirmarse que exista un consenso entre estos grupos con el aparato político, como tampoco afirmar que el Estado es un órgano supeditado a ellos. Sin embargo, sí es posible decir que entre ellos hay un interjuego que se manifiesta fundamentalmente en la modalidad que el desarrollo asume. Se trata de una negociación permanente, a través de la cual los grupos económicos se oponen a cualquier política que afecte su "interés de clase", en tanto que el Estado busca fortalecerse para poder actuar con mayor autonomía frente a ellos, en particular cuando intenta poner en práctica medidas de corte reformista.

De ahí que si el Estado pretende, como ha sucedido en México, poner en práctica este tipo de medidas, los primeros en reaccionar serán los grupos que detentan el poder económico, reacción que puede calificarse no sólo de económica sino, fundamentalmente, política.

En relación con esa relativa autonomía que el Estado mexicano tiene y cuya tendencia actual es ampliarla respecto a las clases económicas dirigentes, es importante mencionar la capacidad de ese Estado en movilizar apoyos. Sin duda alguna que las facciones de la clase obrera organizada por el partido pueden ser utilizadas no para confrontar, pero sí para demostrar que existe una especie de alianza tácita con las bases populares. Por supuesto que esa alianza no podría calificarse de "populista" pero sí refuerza la posición del Estado frente a la clase económicamente dominante, con el objeto de poder definir e implantar, de acuerdo a las circunstancias políticas del momento, los lineamientos de conducta gubernamentales que consoliden el poder del Estado. Con base en esta relación de fuerzas es que se ha podido dar la llamada "apertura democrática".

Si el Estado persiguiera medidas reformistas acentuadas, el límite de su acción se encontraría en las diversas agrupaciones de la iniciativa privada (contracción de la inversión, salida de capitales). Al mismo tiempo, si ésta intentase rebasar el "límite posible" dada su posición de poder dentro de la estructura económica y política, el Estado actuaría como freno, intentando el control de ellas; y es en esta situación donde las movilizaciones populares tienen gran importancia (recordar la concentración popular masiva de octubre de 1973, en un momento de tensión política entre la "clase económica" y la "clase política").

Por otra parte, como las diversas confederaciones (de industriales, comerciantes, banqueros, etc.) dependen del Estado en términos de políticas crediticias, licencias de importación, exención de impuestos, etc., el Estado utiliza estos mecanismos como medidas de control. Al tener la iniciativa privada mayor capacidad de negociación con el Estado, en comparación con los demás grupos de la sociedad, es posible también que exista una posibilidad mayor de confrontación con el Estado.

Aunque algunos autores afirman que el sector privado complementa las políticas del Estado más que competir con él,⁴² nuestra impresión es que tal complementariedad depende de que los intereses del capital (tanto nacional como extranjero) no se vean afectados por medidas de profundo carácter redistributivo.

⁴² Véase: Robert Shafer, *México: Mutual Adjustment Planning*. Syracuse, Syracuse University Press, 1966, p. 124. Véase también el libro de Vernon, *op. cit.*, capítulo 1, y el trabajo de Marco A. Alcázar, *Las agrupaciones patronales en México*. México, El Colegio de México, 1970.

En síntesis, a pesar de que tan sólo se han esbozado algunos aspectos de los citados grupos organizados en México, se puede pensar de ellos: *a*) que en forma impuesta (sectores populares) o negociada (grupos económicos nacionales y extranjeros) aceptan las reglas del juego; *b*) que a pesar de que en algunos casos las reglas sean impuestas, ello no niega la capacidad de negociación que puedan tener los grupos populares, aunque esa negociación se circunscriba al ámbito del liderazgo obrero (o campesino), por lo que no hay una representación real, sino un fuerte control sobre los sectores populares en especial el grupo campesino;⁴³ *c*) parecería que las burocracias se encuentran en la posición de servir de instrumentos al estado, para aplicar medidas de control a pesar de que ellas mismas no cuentan con autonomía política y poder real, y *d*) negociadas o impuestas las reglas del juego, hasta ahora no se ha dado ninguna confrontación abierta entre los grupos organizados en el México poscardenista.

El crecimiento económico relativamente sostenido del país permite pensar que el control efectivo de los grupos populares, dentro de un marco político legitimador, constituye una base sólida donde asentar cierta "complementareidad" entre los sectores públicos y privados. Esta "complementareidad" se da en tanto el control político recorre el camino autoritario de "arriba hacia abajo".

Ésta ha sido, hasta ahora, la situación donde se ha producido el crecimiento económico del país y que, sin lugar a dudas, puede estar sujeta a cambios. Los grupos organizados, desde los más poderosos económica y políticamente hablando, hasta los más endeble, han sido hábilmente coordinados por el Estado. Diversas medidas de control político se pueden visualizar: liderazgo corrupto, represión legal, extensión de prestaciones, regulación de licencias, créditos, etc. Estas medidas conforman un síndrome del control político, y es aquí donde es necesario investigar para poder dar cuenta de la estabilidad del país durante más de 30 años.

Los grupos incorporados pero disidentes

Se han visto, tentativamente, algunos rasgos que asume el control político respecto a los grupos que se encuentran dentro del "establecimiento" político. Los mecanismos de control aparentemente son distintos en la medida que hay desprendimientos de las organizaciones políticas reconocidas. Este es el caso de facciones o grupos que estando incorporados al sistema se distancian del aparato político y llegan a ser relativamente independientes de la organización a la que originalmente pertenecen. Esa separación no implica necesariamente que el grupo u organización deje de manera definitiva el sistema.

Esta pauta puede ser ilustrada con el movimiento ferrocarrilero de 1958-1959. Primero se produjo una división en el seno del gremio ferrocarrilero. Una facción sindical empezó a obtener cierta autonomía basándose en la demanda de un aumento de salarios. La presión ejercida por esta facción fue muy significativa y en parte tuvo

⁴³ Esta afirmación puede fundarse si uno considera que las pautas electorales son más que un indicador de participación, un indicador de control político. Un análisis de las elecciones presidenciales y de diputados durante el periodo 1952-1967 indican claramente que los estados rurales, con mayores tasas de analfabetismo, con mayor población económicamente activa dedicada a la agricultura tienden a votar más y por el PRI que los estados más desarrollados del país. Más detalles al respecto están en José Luis Reyna, *An Empirical Analysis of Political Mobilization: The Case of Mexico*. Ithaca, N. Y. Cornell University Dissertation Series, No. 26. 1972.

éxito debido a la existencia de un liderazgo independiente opuesto al sindicalismo oficial, y, por tanto, con capacidad de negociación. Este liderazgo relativamente autónomo se apoyó en una amplia capa de los trabajadores organizados del gremio ferrocarrilero que endosaba la demanda antes mencionada. La presión que ejercieron contra la gerencia de ferrocarriles (y también contra el Estado) no dejó más alternativas que negociar con sus representantes. La negociación entre trabajadores y gerencia hizo que el movimiento se robusteciera, ya que en esta etapa del conflicto las demandas formuladas tenían cierta probabilidad de éxito. La fortaleza del movimiento se expresó no a nivel local sino nacional, demostrando que la potencialidad de organización sindical (particularmente de los sindicatos "estratégicos") puede alcanzar amplias dimensiones.

Con base en esto puede insinuarse que en la medida en que un movimiento social goce de cierta autonomía y capacidad de maniobra, las que se manifiestan en demandas estructuradas y compartidas por la base, hará más difícil el proceso de negociación con las autoridades respectivas. Y esto fue lo que sucedió durante el conflicto ferrocarrilero.

La gerencia de ferrocarriles no cedió a la demanda de alza de salarios, y el movimiento fue declarado ilegal (recordemos que las autoridades laborales tienen esa facultad), lo que dio por resultado la primera confrontación entre los trabajadores y la gerencia. Esta confrontación se manifestó con paros diarios cada vez más prolongados. La organización del movimiento logró extender los paros a toda la República. Ante esta situación, una nueva etapa de negociación tuvo lugar. La gerencia ofreció un aumento importante de los salarios, aunque no de la magnitud que los trabajadores solicitaban. Las negociaciones duraron varias semanas, e incluso se reconoció oficialmente a la nueva mesa directiva del sindicato de ferrocarrileros encabezados por Demetrio Vallejo, el líder "disidente". Puede decirse que el nuevo comité ejecutivo del sindicato, habiéndose articulado al "engranaje" oficial, actuó como si estuviera fuera de él, exagerando hasta cierto punto sus demandas. Ante esta situación, en la cual ni el estado ni el nuevo comité cedían, sobrevino una nueva etapa que podría llamarse "fracaso de las negociaciones". Dada la fuerza que había adquirido el movimiento, el gobierno utilizó inmediatamente después mecanismos represivos para someter el movimiento y, obviamente, a sus líderes. Éstos fueron encarcelados; los trabajadores que se distinguieron como participantes activos fueron despedidos y el resto fue obligado a reanudar sus labores de acuerdo con las indicaciones de la gerencia de la empresa. La represión corrió a cargo del ejército, y dejó inhabilitado el movimiento para proseguir su lucha reivindicativa.⁴⁴

Otro ejemplo ilustrativo de esta pauta puede encontrarse en el interior de la CTM. En agosto de 1973, falleció Jesús Yurén, líder de la Federación de Sindicatos de Trabajadores del Distrito Federal. Yurén había acompañado en las lides sindicales a Fidel Velázquez desde que éste tomó posesión de la secretaría general de la CTM, en 1941. Su muerte provocó un "vacío" que debía llenarse, con la consiguiente situación de competencia por el poder. Velázquez designó un sustituto de Yurén, encontrándose con una fuerte oposición incluso en el interior de la CTM.⁴⁵ Al parecer

⁴⁴ Puede consultarse a este respecto el libro de Demetrio Vallejo, *Las luchas ferrocarrileras que convirtieron a México: orígenes, hechos y verdades históricas*. México, 1967.

⁴⁵ Véase el artículo de M. Granados Chapa, "Todo, menos disentir", aparecido en *Excelsior*, del 27 de noviembre de 1973, p. 7-A.

los líderes de las diversas agrupaciones aceptaron la designación. Sólo uno manifestó su descontento por el nombramiento. La respuesta de la jerarquía cetemista fue la amenaza de expulsión del disidente. En otras palabras, dentro de la organización obrera más importante del país no se tolera la oposición, e incluso se justifica su expulsión por tratarse de un líder que de un momento a otro se convierte en "traidor, deshonesto, corrupto", etc.⁴⁶ Esto puede indicar que mientras haya un fraccionamiento del liderazgo oficial obrero, la solución que se dará a la "unidad obrera" será de tipo autoritaria, ya que su principal consecuencia sería al nivel de la base obrera: creación de "focos de oposición" que indisciplinarían a sectores de la fuerza de trabajo. Esto redundaría en la creación de un clima de tensión política que ni el Estado ni la clase que posee el capital pueden aceptar.

En términos generales, estos dos últimos ejemplos ilustran el principio sugerido por Anderson y Cockroft, según el cual, "si la cooptación de grupos disidentes fracasa, es probable que venga la represión". A la luz de estos dos casos vemos cómo la represión también asume distintas formas. En el problema ferrocarrilero se utilizaron medios represivos violentos; en el caso del líder destituido fue una medida más sutil, representada por la amenaza de expulsión que vino directamente desde "arriba", de la cima de la organización. Ante esta amenaza, la alternativa era salir de la confederación o sujetarse a sus normas.

La relación que se entabla entre el sistema y los grupos disidentes, sugiere que primeramente se da un proceso de negociación entre los representantes de estos grupos y las entidades oficiales correspondientes. Esta negociación es importante, ya que el Estado busca obtener algún tipo de apoyo del grupo que tiende a escindirse. Busca "reorientarlo" hacia los cauces delineados por el propio sistema. Si se logra este apoyo, el sistema incluso puede tolerar cierta autonomía relativa, la cual resulta favorable para el sistema al crearse una imagen que puede calificarse de "pluralista" o "democrática". Sin embargo, en tanto que la negociación no dé resultados en términos de apoyo, lo más probable es que tarde o temprano se llegará a la utilización de medidas represivas para controlar el grupo. El encarcelamiento de los líderes ferrocarrileros es un buen ejemplo de esto.

Ahora bien, si el principio de Anderson y Cockroft tiene cierta validez, podría suponerse que el proceso de control es mucho más complejo. La cooptación no implica necesariamente un proceso de negociación, ya que puede cooptarse directamente. El proceso de cooptación, sin embargo, parece ser muy importante para controlar a los grupos disidentes. Puede afirmarse que en el caso de que la cooptación no funcione, entonces se recurre a la negociación, y de no producir ésta los resultados esperados, se pasa a la etapa de la represión, que puede asumir formas diversas. Es decir, la cadena es más compleja.

La negociación puede ser considerada como un factor que media en algunos casos entre la cooptación y la represión. El sistema tiende a cooptar y negociar con aquellos grupos que conservan algún vínculo con él. Reprime cuando éstos dos procesos fallan. La represión sin ningún intento previo de cooptar o negociar tiene mayores posibilidades de surgir frente a aquellos grupos que no estando incorporados al sistema político "oficial", evidencian cierta organización y disponibilidad a la movilización. Es el caso que examinaremos a continuación.

⁴⁶ *Ibid.*

Grupos políticamente activos que no están incorporados al sistema

Es difícil pensar en la existencia de un grupo, dentro del marco del sistema político mexicano, que haya permanecido activo durante un largo periodo sin ningún tipo de control político sobre él. Aun las grandes organizaciones que representan a la clase económicamente dominante (CONCANACO, CONCAMIN, etc.) están sujetas, como veíamos líneas arriba, a alguna forma de control.

Aparentemente, el sistema define a un grupo como "cooptable" en la medida que adquiere cierto grado de movilización política. A un grupo movilizado no se le permite actuar libremente, sin restricciones dentro del sistema. Puede haber "pluralismo", pero limitado. Éste se acepta dentro de las condiciones impuestas por el sistema; nunca se admite oposición política irrestricta real.

El caso de la Central Campesina Independiente (CCI) es ilustrativo de este punto. Se integra en enero de 1963 con campesinos independientes que constituían un importante grupo numérico. Casi inmediatamente después de que fue integrada hubo un desprendimiento, que si bien no se articula directamente al sector campesino del partido, al menos ha apoyado siempre la política de dicho sector. En 1967 hubo otra escisión: el Consejo Agrarista Mexicano que siguió la misma trayectoria; sin articularse a la Confederación Nacional Campesina, no se le oponía.⁴⁷ Al crearse la CCI, el Estado trató de debilitarla fraccionándola. Pensamos que ésta es una hipótesis plausible.

Ahora bien, el punto importante que es necesario destacar es que la CCI actuó de manera que suscitó la represión. En 1964, al proponer un programa más "radical" de reforma agraria y considerando que tenía una base campesina importante, el Estado reprimió fuertemente el movimiento encarcelando a todos sus líderes. No interesa discutir aquí si el liderazgo de esta organización ha acudido a la táctica y a la estrategia política correctas. Lo importante es que la historia de esta central campesina es una historia que se caracteriza por la represión constante por parte del Estado.

La CCI constituía un foco de oposición real, y en alguna forma lo sigue siendo. Que hasta ahora haya sido débil es otro problema. Sin embargo, al ser real rebasa los límites tolerables impuestos por el propio sistema.

El monopolio del poder político en México no ha sido capaz de penetrar en todos los grupos de la sociedad. Siempre hay un remanente, minoritario, que no acata las reglas preestablecidas. El movimiento estudiantil de 1968 es otro caso que puede ilustrar esta situación. Este movimiento demostró las posibilidades de un tipo de organización política independiente del sistema, y fue capaz de cuestionar, en algún grado, la legitimidad del aparato político. Encabezado por los estudiantes, el movimiento se mostró apto para articular a otros grupos de la sociedad mexicana, y a algunos sectores de las "capas medias" que también apoyaron las demandas estudiantiles contra el gobierno. Esta situación de movilización política, articuladora de diversos grupos sociales, quizá sea el reflejo de lo que Flores Olea ha identificado como la inexistencia de canales adecuados de participación y expresión política de las clases media urbanas en ascenso.⁴⁸

El movimiento demostró una de las fragilidades del sistema político mexicano:

⁴⁷ Ver Francisco Gómez J., *El movimiento campesino en México*. México, Editorial Campesina, CNC, 1970, pp. 219-236.

⁴⁸ Flores Olea, *op. cit.*, p. 495.

su incapacidad de absorber las demandas de grupos no incorporados, cuando se hallan en una situación de organización y movilización política. En otros términos, demostró que la centralización política, característica del sistema mexicano, tiene consecuencias "duales": es funcional en tanto que el número de demandas —reducido o no— provenga de grupos que cuenten con la aprobación del grupo en el poder, pero es sumamente vulnerable cuando las demandas se multiplican y provienen de grupos situados "fuera" del sistema. En esta incapacidad de absorción se encuentra su fragilidad, (aun cuando su mecanismo compensatorio, la represión, le vuelve a otorgar funcionalidad. De ahí que el régimen no tolere la existencia de este tipo de grupos, y reaccione en forma autoritaria extremando las medidas de control cuando éstos adquieren alguna capacidad de acción política.

No es nuestra intención describir el desarrollo del movimiento estudiantil de 1968.⁴⁹ El punto que se quiere destacar es que, en tanto que un grupo se movilice políticamente y sea capaz de ejercer presión sobre el sistema sin seguir las reglas prescritas, el proceso de negociación será sumamente difícil y la probabilidad de confrontación y represión aumentará rápidamente.

Es importante anotar que, en contraste con los otros casos discutidos más arriba, el proceso de negociación entre las autoridades gubernamentales y los líderes de los grupos movilizados no incorporados no tiene un lugar "adecuado" dentro de la estructura política mexicana. Suponiendo que el gobierno hubiera accedido a las peticiones provenientes del liderazgo estudiantil, tal vez se hubiera inaugurado un "nuevo estilo en la política" que hubiera traído consigo una situación de desventaja para el sistema oficial tal y como se le conoce hasta ahora. Sería necesaria una redefinición que desde el punto de vista del sistema podría comprometer su propia estabilidad, sin olvidar que los intereses de la clase económica dominante son serios obstáculos para alcanzar esa redefinición. Además, el proceso de negociación con grupos "marginales" y políticamente activos no está considerado por los mecanismos del sistema, y la alternativa más viable será entonces el uso de la represión abierta. [Esto fue lo que ocurrió en México en 1968. El sistema no podía tolerar que dicho movimiento fuera más allá de los "límites permitidos". Otro tanto sucedió con el movimiento ferrocarrilero, ya que cuando éste se le escapó de las manos al sistema, la represión no se hizo esperar.

Grupos pasivos no incorporados

Este es el caso del México "marginal" del que habla González Casanova. Es la parte del México desorganizado y, por lo tanto, manipulado por el México "organizado". No negamos la potencialidad de todo grupo para organizarse y su capacidad para presentar demandas. Sin embargo, dentro del México marginal es difícil pensar que algún grupo se organice políticamente. Ahora bien, la expresión "México marginal" no implica que este grupo se encuentre desarticulado del sistema. El México marginal también está sujeto a control político. Si se piensa en las llamadas colonias proletarias, habitadas por desempleados o subempleados, se pueden imaginar ciertas condiciones para organizarse⁵⁰ y solicitar los servicios mínimos como agua potable, locali-

⁴⁹ La descripción más completa sobre este movimiento se encuentra en el trabajo de Ramón Ramírez, *El movimiento estudiantil de México: Julio-diciembre de 1968*. México, Era, 1969. (2 tomos.)

⁵⁰ Con respecto a este punto se manejan dos hipótesis distintas. Una que sostiene que las po-

zación de terrenos, etc. Estas demandas son neutralizadas por el México organizado, al tratarse de planes tendientes a su satisfacción originados en los organismos burocráticos municipales o mediados por la CNOP, o a través de prestaciones alimenticias por organismos como la Comisión Nacional de Subsistencias Populares. Se trataría de un tipo de control expresado a través de una política asistencial. Moreno Sánchez establece con claridad cómo el México marginal se incorpora al México organizado:

... cualquier ciudadano mexicano que aprenda la actividad económica o social que mejor le acomode o que pueda realizar, lo hace sin darse cuenta de que pronto va a caer dentro de las filas del instituto (partido) y que será considerado como miembro de él sin que nadie lo haya consultado al respecto. Si vive y trabaja en el medio rural, involuntariamente queda comprendido dentro de las organizaciones campesinas que automáticamente lo incorporan al instituto. Si abandona el campo por la ciudad en busca de trabajo (...) sin que repare en ello se le considera como miembro de organizaciones que al final lo tienen por incorporado al instituto político. Si como habitante de una ciudad se hace obrero fabril o de la construcción, comerciante en pequeño o empleado público, al final siempre quedará incorporado al instituto sin que él se dé cuenta (...) En todos esos casos su afiliación, o más bien, su absorción política, es inconsulta.⁵¹

La idea sugerida por este autor es la de un control político ramificado por toda la estructura. Casi nadie se escapa de él y, de lograrlo, su existencia está confinada a un breve lapso y terminará por aceptar las reglas del juego. Se podría insinuar que el aparato político, al ampliar su base de poder, tiende a incorporar políticamente al México marginal a los grupos que no retan al sistema. Por esta razón nos resulta plausible explorar la hipótesis en una investigación posterior, referida en particular a la clase obrera, según la cual en las distintas formas de control político se encuentran los elementos explicativos de la estabilidad política y su correlato, que para el caso específico de México es el crecimiento sostenido y expansivo del país en las décadas recientes.

Antes de intentar una breve interpretación de las relaciones entre el control político, la estabilidad y el desarrollo del país, resumamos las principales ideas hasta aquí planteadas.

En primer término, el control político asume una gran variedad de expresiones que dependen del grupo y de la posición que éste ocupa dentro de la estructura económica y política. Una investigación sistemática al respecto está por realizarse. Lo que hasta ahora hemos hecho es destacar algunos de los rasgos supuestamente relevantes del concepto, desde una perspectiva formal y estática. Como se señaló al principio, se trata de una exposición de ideas y no se han presentado aún los resultados de la investigación.

Tomando como válida la tipología de grupos que hemos presentado cuyo fin es or-

blaciones marginales tienen un potencial de radicalismo político en tanto que la otra sugiere que esas poblaciones aceptan el *statu quo*, sin cuestionarlo. Véase el trabajo de Joan Nelson, *Migrants, Urban Poverty and Instability in Developing Nations*, Cambridge. Harvard University, 1969.

⁵¹ Cf. Manuel Moreno Sánchez, *México: 1968-1972. Crisis y perspectiva*. Austin, Institute of Latin American Studies, The University of Texas, 1973, p. 10.

denatorio —no explicativo— es posible sugerir algunas hipótesis relacionadas con el fenómeno de control político. Partiendo de la idea muy general de que el control político es un conjunto de medidas que pretenden ser legítimas, aplicadas por el sistema para mantener a la mayoría de los grupos dentro de los límites prescritos por el mismo, es viable señalar que:

a) El control político, cualquiera que sea su expresión, es la meta central del sistema y uno de los elementos más importantes para explicar la estabilidad política mexicana.

b) Todo estado tiene mecanismos de control político. En el caso de México su especificidad radica en su efectividad, hasta el momento vigente. El Estado mexicano ha mostrado su funcionalidad, a pesar de haber utilizado mecanismos de control de tipo represivo. Podría afirmarse que el Estado mexicano sería vulnerable en la medida que utilizando la represión no hubiera podido mantener controladas las demandas sociales. Éste, sin lugar a dudas, no es el caso.

c) El control político se orienta principalmente hacia el mantenimiento de un reducido número de demandas, las que a su vez tienden a ser transformadas en problemas burocrático-administrativos. Es más fácil manejar un problema de esta índole través del complejo aparato de las burocracias que enfrentarse a una demanda política. Desde este punto de vista, parecería ser que el sistema político mexicano ha ido muy efectivo.

d) Los intentos de cooptación por parte del sistema son usados con mayor frecuencia en relación con los grupos incorporados (disidentes y no disidentes) que con los grupos no incorporados. En otras palabras, el mecanismo de cooptación es más utilizado entre aquellos grupos que no están abiertamente en contra de las reglas del juego ya establecidas.

e) De la misma manera, el proceso de negociación (entre el sistema y los grupos) se aplicado, con mayor frecuencia, hacia grupos incorporados disidentes que hacia aquellos grupos políticamente movilizados pero no incorporados.

f) Los grupos que no están incorporados y que en un momento dado adquieren cierta capacidad organizada de acción política, se encuentran en una situación más propicia para que se les apliquen medidas represivas en comparación con los grupos incorporados al sistema. En otras palabras, hay mayores probabilidades de represión, sin mediar antes un intento de cooptación, frente a los grupos políticamente movilizados que no están incorporados.

g) Cooptación y negociación son mecanismos que se utilizan primero en la relación que media entre el sistema y los diversos grupos. La represión es la última alternativa utilizada, por no ser fácil su legitimación. El mecanismo represivo es la última alternativa del sistema para mantener a los grupos dentro de los límites establecidos por el mismo.

h) No habiendo consenso total entre la clase política y la clase económica, ya que incluso puede haber ciertas contradicciones entre facciones de esas clases, la tendencia que puede observarse es más hacia la complementareidad de intereses que hacia a confrontación. El Estado tiene mecanismos para controlarla, pero la clase económica tiene también el poder del capital para frenar iniciativas de corte redistributivista o reformista. Hay un interjuego permanente que, hasta ahora, no se ha manifestado en una crisis política o, si se quiere, en una crisis de hegemonía.

Control político, estabilidad y desarrollo

Hasta este momento hemos presentado algunas características del sistema político que intentan articular los fenómenos de control político y estabilidad. En esta sección nuestra intención es introducir algunos aspectos del proceso de desarrollo mexicano con el fin de vincular la estructura de dominación con el proceso de expansión de la economía. Esto nos impone una tarea adicional, la de ampliar el marco de la interpretación en términos de la dinámica del capitalismo dependiente. No es posible entender plenamente los procesos de dominación y expansión económica si no son colocados dentro de este marco. Sólo así puede lograrse una interpretación que vincule esos fenómenos, considerando el caso específico de México.

No repetiremos aquí lo mucho que se ha escrito en torno a la problemática de la dependencia.⁵² Partimos de la idea de que es posible la industrialización y el desarrollo de tipo capitalista dentro de los límites de una sociedad dependiente.⁵³

Esta proposición, obviamente, no puede ser generalizada ni extenderse a todos los países dependientes. Aceptarla negaría la especificidad de las situaciones de dependencia, que varía de un país a otro. La proposición se aplica más bien a los países que tienen una dinámica industrialista, no por ello menos dependiente, y por tanto puede ser aplicable al caso de México. En otros términos, la dependencia no excluye el desarrollo.

Considerando lo anterior, puede decirse que el crecimiento de la economía mexicana ha generado importantes cambios dentro de la estructura de la sociedad; que al mismo tiempo ha promovido la emergencia y la agudización de contradicciones sociales no es menos cierto. Sin embargo, el desarrollo capitalista en general y el dependiente en particular, se asocian con ellas. El capitalismo es expansivo y a la vez contradictorio.

El problema surge porque no podemos dejar de considerar los vínculos que existen, por demás complejos, entre la burguesía foránea y el Estado. No es posible pensar que en los países dependientes la dinámica proviene del exterior exclusivamente. Hay una redefinición de la burguesía nacional en el momento que se asocia con el capital proveniente del exterior, que para el caso mexicano es muy clara a partir de 1955. Conforman una alianza para defender sus intereses de clase que podrían reducirse a garantizar una tasa de acumulación sostenida y creciente. Para ello es necesario utilizar el aparato de Estado, el cual debe legitimar precisamente el propósito de la alianza.

Por esta razón la estructura política de dominación se torna un elemento clave para entender la dinámica desarrollista dependiente. Reconociendo que este tipo de desarrollo es el origen de las contradicciones que se generan al interior de la sociedad, el desarrollo exige de medidas políticas autoritarias precisamente para garantizar su dinámica y el proceso de acumulación por parte de la clase que posee el capital. O sea que la acumulación de capital guarda una relación inversa a las reivindicaciones de los grupos populares, por lo que una estructura autoritaria legítima capaz de regular las demandas provenientes de esos grupos, es central en el proceso

⁵² La exposición más completa al respecto se encuentra en el libro de Fernando Cardoso y Enzo Faletto, *Dependencia y desarrollo en América Latina*. México, Siglo XXI, 1970.

⁵³ Véase el trabajo de F. H. Cardoso, "Las clases sociales y la crisis política en América Latina". Trabajo presentado al Seminario sobre clases sociales y crisis política en América Latina, Oaxaca, 1973.

de desarrollo de la periferia que se industrializa. Al tener México una estructura política estable, explicable en términos de la hipótesis de que existen mecanismos efectivos de control político, hay una "garantía" para la inversión de capital privado tanto nacional como foráneo, capital que se dirige a los polos más dinámicos de la economía.

La estrechez del mercado interno no es obstáculo para la expansión capitalista. Una demanda elevada de pequeños grupos⁵⁴ es suficiente para impulsar el desarrollo, aun a expensas de la "marginalización" creciente de núcleos numerosos de la población de los beneficios producidos por el desarrollo, sin negar con esto que esa "marginalización" es condición y consecuencia del desarrollo capitalista periférico.

Se puede decir que el problema del mercado no es la participación numérica, sino la capacidad de compra de los consumidores,⁵⁵ por lo que si es relativamente baja la proporción de éstos en el mercado, ello es compensado por su alta capacidad de consumo.⁵⁶ Por tanto la incorporación al mercado de nuevos grupos sociales no es necesaria para que prosiga la expansión del sistema, y sí puede convertirse en un obstáculo que afecte la acumulación de capital al suponer esa incorporación la adopción de medidas redistributivas, lo que sería tocar una fibra sensible de la clase económicamente dominante tanto local como extranjera. Por carecer de importancia la incorporación de nuevos grupos al mercado, esto se ve compensado por políticas aperturistas, más bien formales y simbólicas, que tienen como finalidad mediatizar las demandas reales y potenciales que pudieran provenir de los sectores más marginados de los beneficios del desarrollo. Para el caso específico de México, la llamada "apertura democrática" tendía a eso: aparentar una participación, de tipo formal, de grupos que no habían participado antes ni económica ni políticamente, aunque dentro del marco de un control real que fluía de "arriba hacia abajo".

El estado mexicano —a partir de la presente administración (1970-1976)— definió como esencial llevar a cabo reformas políticas con el fin de reorientar la estrategia de desarrollo. Una de ellas fue el énfasis hecho respecto a políticas redistributivas. No obstante, debido a la resistencia de facciones de la burguesía, dichas medidas no han tenido éxito de una manera real, aunque desde el punto de vista retórico han generado la imagen de que en la actualidad el sistema político mexicano es más tolerante y más populista.

El intento de redistribuir mejor el ingreso no sólo era necesario sino indispensable. Los lectores populares y en particular grupos de la clase obrera habían visto decrecer durante los años 60 sus ingresos reales. Esto, junto con los acontecimientos de 1968, hacían obligatorio que se adoptaran medidas que devolvieran, en algún grado, la legitimidad perdida por el sistema político. La alternativa escogida fue hacer menos rígido el sistema, permitir la opinión de un número mayor de grupos, aunque difícilmente podría afirmarse que el sistema se hiciera más receptivo a ciertas de-

⁵⁴ Hansen ha demostrado que las familias de clase media alta se han beneficiado de las recientes tendencias en la distribución del ingreso y han incrementado su poder de compra de aquellos bienes de consumo durables que se producen en México. Véase Hansen, *op. cit.*, p. 74.

⁵⁵ Cardoso, *op. cit.*, p. 34.

⁵⁶ Como ejemplo ilustrativo de esto, puede mencionarse el crecimiento de la rama automotriz, cuya producción se dirige fundamentalmente al mercado interno. Durante el periodo enero-octubre de 1973 creció en 26.0% lo que indica una fuerte capacidad adquisitiva de los grupos que participan en ese mercado. Véase *Comercio Exterior*. Enero de 1974, p. 3.

mandas reales. La alternativa escogida implicaba también adelantarse a la formulación de demandas.

La resistencia a la nueva estrategia política no se hizo esperar. Muchos de los proyectos de corte redistributivo no han podido cristalizar en realidades. El mejor ejemplo al respecto es el proyecto de reforma fiscal que, definido *a priori* en profundidad, al negociarse quedó de hecho en una mera reforma superficial, demostrando así la amplia capacidad de mando que detentan los grupos económicamente dominantes.

No hay duda que la "apertura democrática" ha traído consigo cambios importantes en el interior del sistema político. La libertad de expresión ha conocido en estos últimos años alturas nunca antes vistas en la historia de México. La selección de funcionarios públicos se hace con base en criterios más estrictos, y por tanto más efectivos si se considera la funcionalidad del sistema. La aproximación a los grupos populares —conocer sus necesidades y carencias— es sistemática, y el intentar resolver algunas de ellas, aunque parcialmente, representa una nueva modalidad de la política mexicana. Pero también puede decirse que después de tres años de ponerla en práctica, la apertura democrática se ha traducido en una nueva estrategia de control, pues al ser el Estado *más permisivo*, con ello mediatiza potenciales demandas de diversos sectores de la sociedad. En todo caso, la apertura democrática —desde el punto de vista de la política interna y la política exterior (el caso más ilustrativo es el tipo de relación que se estableció con el gobierno de la desaparecida Unidad Popular de Chile) ha contribuido a la estabilidad del régimen ampliando su legitimidad, particularmente cuando la política explícita ha sido el acercamiento de los grupos más desfavorecidos de la sociedad mexicana. Todo se tradujo en una especie de alianza "vertical" para poderse enfrentar a la poderosa alianza "horizontal" de los sectores económicamente hegemónicos, nacionales y extranjeros.

Ya que la dinámica expansionista depende fundamentalmente del capital privado y la tecnología foránea, la apertura democrática tiene que verse en un plano en que se hace necesario "equilibrar las fuerzas": no descuidar del todo las necesidades de los grupos más "marginales", pero asimismo no enfrentarse abiertamente con los grupos económicos sin cuya participación no es viable ninguna estrategia de desarrollo, dado el marco capitalista en el que México está inserto.

Si bien la centralización del poder político en el Estado mexicano facilitó en gran medida el tipo de desarrollo capitalista sin afectar el interés de la clase económica, ello no excluye que el Estado tenga que enfrentar las demandas no satisfechas de las masas, que se multiplican con el tiempo. Y al no ser satisfechas, el poder enfrenta dos alternativas: redefinir el sistema político, o intensificar el autoritarismo para garantizar la dinámica del modelo de acumulación.

La primera alternativa parece poco viable, particularmente si se considera la capacidad hegemónica de la clase económica, tanto nacional como extranjera. Revisando algunos acontecimientos recientes, es muy claro observar que en la medida que se intente llevar a cabo una política redistributiva, de inmediato surge una reacción de oposición. Si se pretendiera ampliar realmente la participación de los grupos populares, sin riesgo a equivocarnos diríamos que sobrevendría una crisis económica. Las relaciones político-diplomáticas con Chile fueron motivo de agudas críticas al jefe del Ejecutivo. Los grupos económicos exigen la imposición de un orden con el fin de que sus intereses no se vean afectados. Por estas razones, entre otras, nos inclinamos a pensar que una redefinición del sistema político en donde hubiera más cabida a las demandas populares es poco factible. La satisfacción de demandas se ha hecho —

se hará— en tanto no afecten ni la estabilidad ni los intereses de la clase económica. Multiplicar las demandas sin satisfacer a dicha clase, acarrearía elementos que contribuirían a la inestabilidad. La inestabilidad, a su vez, perjudicaría el crecimiento económico del país.

Transitoriamente la apertura democrática puede ser una solución para el equilibrio de fuerzas. Algunos paliativos pueden ser instrumentados (ampliación de prestaciones, flexibilización del juego político, permisividad para organizar nuevos grupos políticos, etc.). Sin embargo, estos elementos no pueden considerarse como redefinitorios del sistema político actual.

De ahí que en la segunda alternativa sea en la que, en nuestra impresión, pueda encontrarse la futura lógica y la garantía para que perdure el modelo económico actual. Estamos conscientes de que el argumento es extremo. Pero si consideramos que las necesidades crecen a un ritmo muchísimo mayor que las posibilidades de satisfacerlas, característica no exclusiva del caso mexicano sino del sistema capitalista en general, no encontramos otra alternativa "menos extrema".

Tratando de fundamentar esto se puede considerar, primero, que el crecimiento experimentado por el país trajo una diferenciación de intereses. Resulta más difícil conciliarlos a través del tiempo y, por lo tanto, la posibilidad de conflicto entre ellos puede incrementarse.⁵⁷

Si se consideran, además, las contradicciones sociales generadas por el modelo de desarrollo actual, se verá la dificultad de controlarlas con el apoyo de la estructura política vigente. Al no ser posible la redefinición del sistema, queda entonces como alternativa la intensificación del autoritarismo. No se insinúa que éste sea necesariamente violento, pero, adopte la forma que adopte, será más intenso: se deberá apelar más a medidas de control político para poder mantener el actual patrón de crecimiento económico expansivo.

Hansen, en un nuevo ensayo,⁵⁸ sugiere que el modelo de desarrollo mexicano no se enfrentará a ninguna crisis en el futuro inmediato. Su opinión es la de que la maquinaria política mantendrá la misma efectividad que hasta ahora ha mostrado. Pero debido principalmente a la agudización de contradicciones, su hipótesis sólo puede ser válida en la medida que se le agregue la utilización de un número más extenso de mecanismos de control político, en donde puede destacar el de la represión.

Preservar la estabilidad política para que el tipo de expansión económica no se vea mermado, introduce un actor capaz de desempeñar un papel central en el mantenimiento del modelo político y económico actual: el ejército. Un análisis reciente concluye tentativamente que el mantenimiento del sistema político mexicano ha dependido, y continuará dependiendo significativamente, de la actuación del ejército.⁵⁹ Su función primordial es preservar el orden con objeto de que la estabilidad política del

⁵⁷ Scott, *op. cit.*, supondría que esa diferenciación de intereses sería una condición importante para "democratizar" más al sistema. Es decir, supone que los intereses diversos de distintos grupos no entran en conflicto. Nuestra hipótesis es exactamente la opuesta.

⁵⁸ "PRI Politics in the 1970's: Crisis or Continuity." Trabajo presentado al IV Congreso Internacional de Estudios Mexicanos. Santa Mónica, California, 1973.

⁵⁹ Véase el trabajo de David Ronfeldt. "The Mexican Army and Political Order Since 1940". Santa Mónica, The Rand Corporation, 1973. En un editorial de la *Revista Solidaridad* del 31 de diciembre de 1971, se hace un recuento de las intervenciones del ejército con el fin de preservar el orden. Entre otras pueden mencionarse el sitio de algunos sindicatos del antiguo Sindicato de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana, la persecución de "delincuentes comunes" en la Sierra de Atoyac, el secuestro de Valentín Campa en Ciudad Obregón, etc.

país no se vea alterada evitando así una crisis económica producida por la imposibilidad, por parte del sistema, de absorber las múltiples demandas que el mismo crecimiento genera.

Pensamos, en última instancia, que el ejército mexicano se encuentra más cerca del Ejecutivo que de la clase económica (sin olvidar la lección que aprendieron del caso chileno), aunque no hay que descontar la hipótesis de que puede haber una "seccionalización" de esa institución que posibilitaría la movilización de una facción de ella por la burguesía. Aun cuando la hipótesis no es descabellada, sería más racional pensar que de verse afectados los intereses de la clase económica, el recurso a que apelaría no sería "golpista", sino más bien de "espera" pues en la sucesión presidencial (1976) trataría de imponer un elemento de derecha que coincidiera aún más con sus intereses de clase.

No obstante, la posición del ejército dentro del sistema es importante, no como parte formalmente integrada a él, sino como elemento central de su conservación. Si se observan las prestaciones sociales que los miembros del ejército han alcanzado hasta ahora, puede afirmarse que tienen ya una posición privilegiada. Si se consideran, por ejemplo, sus gastos médicos per cápita, éstos se encuentran por arriba de los de los servidores públicos y, obviamente, de los trabajadores. Son superados únicamente por los trabajadores del petróleo que, como se sabe, forman parte de lo que podría denominarse la "aristocracia obrera".⁶⁰ Si se observa el rubro de pensiones, éstas alcanzan un promedio anual de 17 000 pesos para el ejército, superados únicamente por la burocracia estatal que disfruta de 19 740 pesos en promedio al año. Si se comparan estas cifras con las que reciben en promedio los trabajadores, esto es, 3 096 pesos,⁶¹ puede deducirse la importancia del ejército y la burocracia en el aparato político.

El ejército desempeña pues un papel esencial no sólo para mantener el orden o evitar una crisis de legitimidad, sino por garantizar la dinámica expansiva del sistema, con sus contradicciones inherentes.

En síntesis, el control político ha sido, en sus múltiples expresiones, la pieza clave para lograr la estabilidad política del país. Si se considera la dinámica actual del sistema tanto como las contradicciones que trae consigo, puede suponerse que habrá nuevas formas de control y que éstas tenderán a ser más autoritarias. El ejército puede desempeñar un papel de mayor significación, comparado con el que hasta hoy día ha tenido, pero bajo la hipótesis de que estará con, no contra el Estado. En un marco más autoritario se intentará buscar el "equilibrio político" y la prolongación del "milagro mexicano".

⁶⁰ Carmelo Mesa Lago, *op. cit.* Cuadro No. 9.

⁶¹ *Ibid.*

Control político, estabilidad y desarrollo en México, de José Luis Reyna, se terminó de imprimir en el mes de junio de 1979 en Imprenta Madero, Avena 102, México 13, D. F. Se tiraron 5 000 ejemplares. Cuidó de la edición el Departamento de Publicaciones de El Colegio de México.

En este cuaderno del Centro de Estudios Sociológicos se aborda el problema del control político y las relaciones que éste guarda con la estabilidad política y el desarrollo económico en México.

Uno de los argumentos centrales del trabajo es que el control político no es monolítico. Por el contrario, presenta múltiples expresiones que se vinculan con la posición que un grupo social determinado tiene en la estructura de poder. Así, el control puede ir desde la represión abierta a la concesión negociada.

Al respecto, el trabajo sugiere algunas hipótesis que se hallan ilustradas con ejemplos desprendidos de la historia del país.

