

### Don Daniel Cosío Villegas

Don Daniel Cosío Villegas, fundador de esta revista, murió el día 10 de marzo de 1976. Tanto el Centro de Estudios Internacionales como *Foro Internacional* figuran entre sus muchas creaciones en los campos de la cultura, de la investigación y de la enseñanza, que en este caso no respondieron a ningún azar o coyuntura azarosa de la vida académica. Miembro del servicio exterior mexicano desde 1922 pensó que "los países de habla española no han resuelto todavía crear una institución donde se ofrezca una enseñanza seria, sistemática y especializada de las relaciones internacionales" y, para paliar esta carencia en nuestro país, se dio, en 1960, a la tarea de organizar nuestro centro, con la ayuda de don César Sepúlveda y de don Francisco Cuevas Cancino, primer director del Centro de Estudios Internacionales.

Para don Daniel, docencia, investigación y popularización, que no vulgarización, debían estar íntimamente asociadas. Por ello, la fundación de *Foro Internacional*. Si bien es cierto que en todo momento buscó la excelencia, a través del esfuerzo y del estudio, para él y para sus fundaciones, no admitía, por patriotismo, el encerrar la cultura entre los muros de las instituciones académicas y hacer de ella un juego intelectual. Siempre quiso una cultura al servicio de la nación, una nacionalización del saber, viniera éste de donde viniera. Una de sus metas fue el despertar el interés de su país por los problemas internacionales y, de ma-

nera muy especial, por las relaciones exteriores de México —a las que dedicó centenares de páginas— para quitarles el misterio de las cancillerías y hacerlas materia de debate público. De ahí su interés por la vida y las instituciones políticas de México, sustento de su vida internacional.

Estas intenciones se ven plasmadas en sus estudios históricos y también en *Foro Internacional*, que gradualmente ha venido dando cabida a los estudios políticos mexicanos, como puede precisamente verse en este número. Por el deseo de apretar más se ha venido abarcando menos: nuestra revista es hoy por hoy una revista latinoamericana. Don Daniel contó de manera singular entre los intelectuales que más empujaron hacia la formación de una conciencia de esta parte de América y prueba de ello fue su empeño en atraer hacia el Centro de Estudios Internacionales a los jóvenes de la América Latina, para quitarle el carácter hermético que suele campar en las escuelas de formación de diplomáticos. De la misma manera que quiso romper con la formación estrictamente jurídica de la diplomacia, buscó el que los futuros diplomáticos adquirieran una formación de internacionalistas, pluridisciplinaria, variada y compleja, donde se aprendiera el manejo del instrumental de las ciencias sociales, llave para la comprensión de la escena internacional. Nada le irritaba más que la rigidez intelectual, el lugar común y el pensamiento de cartabón. En la variedad estaba, para él, el gusto y la verdad; en la generosidad veía la posibilidad de llevar adelante la tarea común, pues tarea común son las instituciones académicas; en el rechazo de las concesiones o de las verdades a medias asentó su obra y, si no le hemos sido infieles, ésta su revista.

Rafael Segovia  
12 de marzo de 1976

424  
Lleva a ver que  
que el  
Asirec-  
sición  
hona  
as

## TENDENCIAS POLÍTICAS EN MÉXICO

RAF.

LOS TÉRMINOS que la ciencia política ha utilizado para designar los cambios que se suceden en los sistemas políticos —términos como desarrollo, evolución, modernización— están en crisis desde hace aproximadamente quince años. Un libro que tuvo en su momento una influencia gigantesca, *El hombre político* de S.M. Lipset, ha dejado, no digamos de ser leído, pero sí de ser considerado una especie de *Summa politica*. El reparto claro e inequívoco de las naciones entre industriales y subdesarrolladas, de los comportamientos políticos en modernos y tradicionales, ver la armonización de los intereses como opuesta a las ideologías, se presenta como algo, hoy día, casi inoperante. La política se ha impuesto, como era de esperarse, sobre la ciencia política y los modelos han seguido, o han pretendido seguir, a la realidad. Ideas semidesechadas como Tercer Mundo, revolución e ideología han vuelto al primer plano de los estudios; los sistemas socialistas han dejado de ser considerados simples aberraciones históricas y la conquista del poder por las armas interesa más que los procedimientos parlamentarios. Este cambio de énfasis ha sido quizás excesivo y, por lo mismo, se presta a más de un equívoco, puesto que los partidos no revolucionarios, el sufragio, el sindicalismo, los parlamentos y la prensa siguen siendo, en cuanto instituciones, operantes, y en cuanto instancias explicativas, de gran valor para entender el funcionamiento, al menos de los sistemas políticos occidentales, e incluso de los sistemas del Tercer o del Cuarto Mundos. Por ello un libro como *El hombre político* sigue siendo un libro clásico —es decir, actual— frente a la *Crítica de las armas* de Régis Debray. Y los modelos políticos creados por la ciencia política europea y norteamericana siguen conservando su utilidad analítica, aunque en conflicto insoluble con el materialismo histórico. En estas páginas nos vamos a referir precisamente a uno de los modelos tradicionales de la ciencia política y tratar de ver en qué medida el sistema político mexicano se acerca o se distancia de él.

El modelo político que puede expresar un sistema democrático, plural y representativo ha tenido y tiene en México una vigencia decisiva. La

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece todas las premisas necesarias para dar vida a este tipo de régimen: libertad de opinión y de asociación, independencia de los poderes, sufragio universal, bicameralismo, federalismo, etc. En sus grandes líneas no se distinguiría de una constitución política europea, pero bien leída aparecen rápidamente los elementos que sólo pueden explicarse por un proyecto político que responde a la realidad concreta de la nación. La libertad de asociación está claramente limitada por la Ley Federal Electoral; la independencia del poder legislativo se enfrenta con una comisión permanente cuyo valor constitucional ha sido puesto en entredicho en múltiples ocasiones; el Presidente y la Cámara de Diputados pueden legalmente declarar desaparecidos los poderes de un estado que han sido elegidos directamente por los ciudadanos; la igualdad jurídica de todos los mexicanos entra en conflicto directo con el Artículo 130 Constitucional.

Estas limitaciones al modelo de democracia plural y representativa no han sido producto del azar: la pulverización de los partidos antes de 1929 obligó a tomar disposiciones para que se reagruparan; los conflictos estériles y violentos dentro del parlamento forzaron en cierta manera su supeditación al ejecutivo; la fuerza de la Iglesia y de los terratenientes obligó a que se limitara la acción de la primera y la propiedad de los segundos; las tendencias centrífugas de los jefes militares convertidos en gobernadores explican la lucha del centro contra la periferia. Las razones históricas de esta situación son casi infinitas y puede decirse que los aspectos contradictorios de nuestra legislación no han sido nunca resultado del capricho, sino que surgieron como prerequisites para la construcción del estado nacional y para crear un sistema político capaz de englobar a la mayor parte de los mexicanos y situarlos en condiciones que no fueran de desventaja total para unos y de favor escandaloso para otros. El estado se convirtió así en juez y parte, en agente de desarrollo y en legislador económico, en representante y policía de grupos sociales antagónicos. En su poder intersticial se encuentra la historia de México como nación independiente.

Las diferencias económicas, culturales y sociales que imperan aún en nuestro país acarrearán por fuerza una expresión política. La respuesta, o respuestas, ofrecida por el sistema político a las demandas de estos grupos ha dado lugar a desajustes a veces graves, que han llegado con frecuencia en nuestra historia al conflicto abierto, y se han resuelto en algunos casos por medio de la violencia ilegítima, o sea por la revolución, y en otros por la legítima, que es monopolio del estado.

Este crecimiento general de México sólo pudo conseguirse sacrificando parcialmente las libertades formales —y a veces las reales— establecidas por el texto constitucional. Libertad y necesidad no pueden vivir en una ar-

monía perfecta. El estado mexicano se ha separado con frecuencia de su Constitución Política para ofrecer respuestas flexibles, intentando con ello aislar los conflictos y darles una solución aceptable para los más, a veces con olvido total de lo que hubieran sido las respuestas legales ideales. La casuística es pues una norma permanente de nuestra vida política. México manifiesta con ello lo que aún arrastra de *Ancien régime*.

Dentro de este marco, para llegar a una comprensión de los problemas políticos actuales, debe partirse siempre de la voluntad organizadora del estado mexicano y de su ambivalencia. Partidos, sindicatos, asociaciones empresariales, universidades y, en general, todos los cuerpos intermedios han sido creados a través de la voluntad del estado que deseaba tener un interlocutor, o, cuando han surgido independientemente de su voluntad, ha sido aceptando las reglas que él previamente —y en algunos casos a posteriori— estableció. Tómese, por ejemplo, el caso de los partidos. Dejando de lado el nacimiento del Partido Nacional Revolucionario en 1929 que, a través de múltiples metamorfosis, resulta en el actual Partido Revolucionario Institucional, creación directa del gobierno, se ve que hasta 1939 no surge un partido de oposición parlamentaria. El Partido de Acción Nacional nace como una manifestación de la derecha dispuesta a combatir algunos puntos de la organización política de México por la vía exclusivamente parlamentaria, o sea que acepta la legalidad y la legitimidad del grupo revolucionario que había conquistado al estado. Desde su fundación a su crisis actual, jamás se ha separado de la legalidad y, en conjunto, es el mejor garante de ésta. El Partido Popular Socialista, que aparece en 1947 como partido abiertamente marxista, va abandonando lentamente sus principios ideológicos para identificarse hasta confundirse con el PRI. El Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, creado por el presidente Ruiz Cortines para algunos militares que manifestaban un vago descontento, sale armado de su cabeza como Minerva de la de Zeus. Para estos dos últimos partidos se habrá de legislar en dos ocasiones, buscando mantenerles su precaria existencia y no atentar contra las posiciones electorales del PRI. Quienes por el contrario, como la Unión Nacional Sinarquista, se empeñaron en atentar directamente contra el sistema político, puesto que su finalidad principal era su destrucción no tardaron en verse destruidos por el poder del estado. En el presente régimen aparecen dos partidos minúsculos a la izquierda del espectro político: el Partido Mexicano de los Trabajadores (1974) y el Partido Socialista de los Trabajadores (1975). Baste decir que a la fundación del primero asistió el propio hijo del presidente de la República como "delegado fraterno", aunque esta fraternidad no pudo ser la causa eficiente del registro electoral de este partido y quedara, por lo tanto, al margen de la campaña electoral que en este momento se

lleva a cabo. El PST, situado más a la izquierda, declara hace unos días que el PRI es necesario para la vida política de México.

Ante este panorama cabe preguntarse sobre la necesidad real de una oposición partidista, puesto que el papel desempeñado por estos partidos no ha servido sino para consolidar al partido oficial dentro de un sistema al menos en principio pluralista. Su función real no es competir por el poder, ni siquiera compartirlo, sino ayudar a hacer frente a una crisis nacional que se manifiesta en todos los terrenos. Y uno de los terrenos donde más claramente se ha manifestado ha sido en el de la legitimidad del estado, fundada y asentada en la Revolución Mexicana. Esta legitimidad mítica no pareció inquietar a la clase política hasta terminar el gobierno del general Lázaro Cárdenas. Pero a partir de ese momento la idea de asentar la legitimidad en algo más firme, como el sufragio universal, va abriéndose lentamente paso hasta la crisis de 1968, cuando se percibe de manera inequívoca la erosión total del mito revolucionario, capaz de ser una justificación para las clases populares, e incluso para las clases medias, pero que no encuentra ya más que un eco muy mitigado entre los intelectuales mexicanos, quienes en su momento fueron sus principales defensores y, también hay que señalarlo, sus principales críticos. Dada esta situación el gobierno pareció querer jugar la carta electoral en 1973.

En las elecciones para renovar la Cámara de Diputados que se llevaron a cabo en julio de 1973 se advirtió una subida alarmante para el gobierno del voto de protesta, pues no se puede considerar todo el voto a favor de los partidos de oposición como un voto de manifiesta orientación partidista. En el Distrito Federal los resultados logrados por la oposición son francamente alarmantes para el partido oficial, entre otras cosas porque se abandonan en gran medida las actitudes abstencionistas y el sufragio se vuelca por la oposición. Con un módico 51.7% de los sufragios emitidos, el PRI escucha el zumbido del obús. En las ciudades importantes, como Guadalajara, León, Ciudad Juárez, Cuernavaca y Toluca, la presencia de la oposición panista se convierte en un hecho con el que el PRI debe contar. En Puebla se produce un debacle del partido oficial y los dos distritos electorales que la componen presencian triunfos arrolladores del PAN.

La búsqueda de una legitimidad electoral, que implica por fuerza el reconocimiento y el respeto de la oposición, se antoja, para el personal político, demasiado peligrosa. Lo sorprendente es que los triunfos de la oposición han colocado a ésta al borde del colapso.

Acción Nacional en estos momentos atraviesa por un desajuste que puede dar al traste no sólo con la vida de este partido, sino con toda la vida partidista de México, por ser la única organización política de oposición que, independientemente de las limitaciones señaladas, tiene una existencia real.

Su problema es el haber caído en la ilusión parlamentaria, en creer que toda su actividad se podía reducir a su acción entre los cuatro muros de la Cámara de Diputados, y en no haber sabido renovar sus cuadros directivos, y también en no haber luchado por ampliar su base de implantación y en no haber renovado su reglamento interno para hacer frente a una campaña electoral donde su fuerza podía haber alcanzado proporciones insospechadas. Dominado en sus instancias directivas por un grupo de figuras venerables (siempre son los mismos apellidos los que suenan en la jefatura nacional), este grupo tradicional se enfrenta con una corriente renovadora, ideológicamente de extrema derecha, apoyada por grupos como YUNQUE, GUIA y MURO, que no reconocen más acción que la directa, violenta e ilegal. El caso se hace insoluble por la popularidad y habilidad innegables de los jefes de esta corriente: el hecho de haber ganado el 72% del voto de los delegados a la convención es el testimonio más elocuente de su fuerza dentro de las federaciones. No haber podido lanzar un candidato a la Presidencia de la República modifica el panorama general de las elecciones de este año, porque en México, desde los años cuarenta, cuando no ha habido una oposición ha sido preciso inventarla. Envueltos en las cerradas mallas de una ley electoral que impide la proliferación de los partidos, las elecciones de julio del año en curso, en lo que hace a la renovación del Poder Ejecutivo, no serán unas elecciones sino un plebiscito. Y todo el mundo sabe el desastre que para la vida democrática de una nación representan los plebiscitos. El hecho de haber un candidato del PCM no registrado, o sea que en ningún caso puede ganar, así tenga la mayoría de los votos, subraya lo incongruente de la situación.

La oposición y el partido en el poder han sido víctimas de la ilusión de 1973, de la creencia en las elecciones libres y en el también libre juego de los partidos, pues no sólo el Partido Comunista sino también el PMT y el PST agitaron durante un año la necesidad de reformar la ley para que cualquier partido fuera un contendiente en el proceso electoral. Ante la negativa del gobierno a modificar la ley, el espectro que se perfila en el horizonte es el del abstencionismo masivo y el de unos resultados que al público le costará trabajo creérselos.

La situación no es sólo confusa en lo referente a los partidos, sino que los mecanismos utilizados para designar al candidato del PRI también actuaron al margen de los reglamentos internos de este partido. Sería inútil debatir aquí las razones que impulsaron a esta designación: no se podría salir de un plano puramente hipotético, pero cabe suponer, por los datos empíricos de que se dispone, que estamos ante una reordenación muy importante de las fuerzas políticas y ante una renovación parcial del juego político.

Al cambiar en octubre de 1975 los dirigentes del PRI, se advierte la voluntad del presidente Echeverría de mantenerse en el pleno ejercicio del poder hasta el momento de expirar el mandato presidencial. Tres de los miembros más importantes de su gabinete abandonan sus cargos para ocupar los tres puestos directivos más importantes del Partido y quedan, por lo tanto, como los hombres más destacados de la campaña electoral, detrás, naturalmente, del candidato. La designación de candidatos a senadores y a diputados indica, igualmente, la permanencia del personal político afecto al presidente Echeverría: cinco subsecretarios de estado, dos secretarios de estado y ocho directores de la Secretaría de la Reforma Agraria pasan de manera casi directa del gobierno a las cámaras. La dosificación entre los sectores del PRI se mantiene, pues no se puede considerar un cambio profundo las pequeñas pérdidas del sector popular en la cámara de diputados, pérdida compensada con creces por su avance en el senado; lo importante son las declaraciones de los gobernadores que se quejan amargamente de no haber sido consultados para la confección de las "listas", lo que quiere decir en claro que los poderes locales quedan al margen de la construcción del futuro poder legislativo. De hecho es un ataque directo al caciquismo, a los hombres que utilizan su implantación y fuerza locales para acceder al poder nacional. Las interrogantes que esta acción abre no puede recibir una respuesta inmediata, pero no debe perderse de vista cuál será la actitud de estos feudos puestos en entredicho. La llegada de cinco militares al senado puede indicar cuáles serán los mecanismos de control político que se empleen en el futuro.

El presidente Echeverría es el primer jefe del ejecutivo de origen civil (dejando de lado a Francisco I. Madero) que no ha ocupado ningún cargo de elección popular antes de ser postulado a la Presidencia de la República. Su gabinete ha tenido las mismas características, pues sólo dos de sus secretarios de estado habían pasado por las cámaras antes de alcanzar un cargo de nivel ministerial. Es también el gabinete más joven desde el de Miguel Alemán. Estos dos hechos levantan desde un principio la sospecha de tratarse de un gabinete fuertemente tecnocrático, sospecha que se convierte en tema de debate cuando José López Portillo es designado candidato del PRI, y se ve obligado en múltiples ocasiones a rechazar abierta y públicamente cualquier intención tecnocrática. Pero su carrera política tampoco ha tenido que pasar por las elecciones populares y se ha desarrollado entre la Universidad y los cargos administrativos y técnicos dentro del gobierno federal. La nueva tendencia parece ser la de un *cursum honorum* diferente para acceder ya sea a la Presidencia de la República, ya sea al gabinete. Es natural que los políticos de viejo cuño, alertas ante las nuevas perspectivas que se abren ante el personal político, se muestren tan alarma-

dos como los caciques y que, consecuencia de la amenaza que se cierne sobre su futuro, hayan manifestado su descontento y que la disciplina partidista se haya resentido en algunos momentos.

Otra amenaza que se alza frente al personal político es el lento surgimiento de tecnoestructuras dentro del estado mexicano. La más evidente es la constituida por el Banco de México y la Secretaría de Hacienda, es decir, por el sector financiero del estado a través de sus dos organismos más importantes. Si esta tecnoestructura es la más visible y quizá la más importante, la tecnificación y la burocratización progresiva e inevitable del estado conduce hacia el desplazamiento de la clase política tradicional, limitada día tras día a funciones que se alejan de los auténticos centros de decisión.

Los cambios estructurales que aparecen dentro del sistema político mexicano y de manera especial en el aparato del estado se antojan irreversibles. Las instituciones políticas no cambian, pues, sólo de función, sino que pueden cambiar de naturaleza. El tecnócrata vive a disgusto en el campo político y entiende mal o simplemente desprecia a las instituciones de naturaleza estrictamente política: para él es infinitamente más fácil entenderse con los grupos de interés o de presión que con los partidos y los sindicatos; prefiere enfrentarse a los intereses que a las ideologías; a los empresarios y no a los caciques o a los políticos.

Como resultado del crecimiento general del país y de manera muy especial como consecuencia de la explosión demográfica, el estado mexicano se ve asediado por una infinidad de conflictos: invasiones de tierras por parte de campesinos reducidos a la miseria extrema, control sindical puesto en peligro por la insurgencia sindical, enfrentamientos abiertos con el sector empresarial, demandas crecientes por parte de una juventud que ve en la educación superior la única vía para escapar de su condición social. Las respuestas, como se señalaba al principio de este trabajo, han sido flexibles y diferentes en cada situación. No se puede decir que hay una política agraria aplicada en todos los casos a lo largo y a lo ancho del país; si se acepta la existencia de una insurgencia sindical y de grupos obreros opuestos a las grandes centrales, estos grupos no han podido ganar aún una huelga importante; los empresarios, que manifiestan su disgusto desde el principio del gobierno del presidente Echeverría, a pesar de su fuerza organizativa no han podido anular una decisión importante ya tomada por el gobierno; la autoridad central ha decidido el resultado de algunas elecciones locales.

La naturaleza autoritaria del estado mexicano le permite resolver los problemas a nivel de los grupos organizados, pero no encuentra un interlocutor real cuando se trata de decidir sobre los intereses de la nación en su

conjunto, y esta representación no existe por los procedimientos que presiden a la formación de la representación nacional, pues si la ley señala que un diputado representa no sólo a su distrito, sino a toda la nación, de hecho es, en el mejor de los casos, el representante de un grupo de interés, y por importante que sea éste no puede indentificarse ni de lejos con el interés nacional.

Es cierto que un gobierno autoritario no puede permitir la existencia de una representación que empezaría por poner en duda su monopolio del poder y que los mecanismos de solución de conflictos deberían cambiar drásticamente, corriéndose el peligro de que en la escalada de un conflicto se tendría que recurrir a una respuesta general que, en el peor de los casos, se transformaría en una represión generalizada. Pero el autoritarismo corre otro peligro de igual magnitud y es el olvidar a grandes sectores de la nación frente a los que no hay respuesta convincente, como fue el caso del movimiento estudiantil de 1968. La decisión, al menos en el corto plazo, sobre la reordenación del sistema político mexicano, está en manos del estado y él será quien decida si se concede una mayor representación a la nación en su conjunto o si, por el contrario, se refuerzan las tendencias autoritarias.

## NAYARIT: CONSOLIDACIÓN DEL MONOPARTIDO

MIGUEL ÁNGEL GRANADOS CHAPA

LAS ELECCIONES locales efectuadas en Nayarit el 9 de noviembre de 1975 concitaron la atención nacional de modo muy intenso y poco frecuente. Este hecho se originó al avizorarse la posibilidad de que triunfara en los comicios para la renovación del poder ejecutivo estatal, un candidato de la oposición, circunstancia por completo insólita en el sistema político mexicano.

En efecto, si bien el Partido Revolucionario Institucional ha perdido un considerable número de elecciones municipales y aun de diputaciones federales, no se ha registrado el caso de que sus candidatos a gubernaturas hayan perdido nunca, a partir de 1929 en que el Partido sostuvo a Nazario Ortiz Garza para un cargo de esta naturaleza en Coahuila.

Las líneas que siguen buscan establecer los antecedentes de este fenómeno político que atrajo singularmente el interés nacional, así como dibujar su proceso y extraer de él algunas conclusiones. Con objeto de entenderlo mejor ha parecido necesario reseñar, así sea de modo breve, el papel que ha jugado la oposición política en comicios locales significativos, y examinar particularmente la función del Partido Popular Socialista a cuyas filas pertenece Alejandro Gascón Mercado, que se supuso podía convertirse en el primer gobernador no priísta en nuestro país.

Si en el ámbito federal los partidos de oposición son endebles frente a una organización sólida y hegemónica como la del partido gubernamental, su debilidad se acentúa si se les examina en la perspectiva regional. Circunstancias formales y reales explican este hecho. Entre las primeras cuenta de modo relevante la legislación electoral. El régimen federal bajo el cual está organizado el país origina que, en materia de comicios, exista un doble ámbito de legislación. Si es cierto, como hemos dicho en otra parte,<sup>1</sup> que el ordenamiento electoral federal es un instrumento de dominación política al servicio del PRI, la aseveración tiene que ser resaltada cuando

<sup>1</sup> Granados Chapa, Miguel Ángel. "Legislación Electoral: instrumento de dominación política". *Estudios políticos*, número 3, octubre-diciembre de 1975.