

Soledad Loaeza y Rafael Segovia
compiladores

La vida política mexicana en la crisis



El Colegio de México

LA VIDA POLÍTICA MEXICANA EN LA CRISIS

LA VIDA POLÍTICA MEXICANA EN LA CRISIS

Soledad Loaeza y Rafael Segovia

compiladores

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
25 ANIVERSARIO



EL COLEGIO DE MÉXICO

Primera edición, 1987
D.R. © El Colegio de México, A.C.
Camino al Ajusco 20
Pedregal de Santa Teresa
10740 México, D.F.

ISBN 968-12-0376-3

Impreso en México/*Printed in Mexico*

COLABORADORES

RAFAEL SEGOVIA
El Colegio de México

JUAN MOLINAR HORCASITAS
Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM

CARLOS ARRIOLA
El Colegio de México

LUIS JAVIER GARRIDO
Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM

SOLEDAD LOAEZA
El Colegio de México

CARLOS MARTÍNEZ ASSAD
Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM

ÁLVARO ARREOLA AYALA
Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM

ENRIQUE MÁRQUEZ JARAMILLO
Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM

MARCO ANTONIO BERNAL
Secretaría de Programación y Presupuesto

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	9
EL FASTIDIO ELECTORAL, por <i>Rafael Segovia</i>	13
El primer plano	13
El fondo del espejo	15
Los ansiosos de fuera	16
La verdad del asunto	18
Divagaciones finales	21
VICISITUDES DE UNA REFORMA ELECTORAL, por <i>Juan Molinar</i>	
<i>Horcasitas</i>	25
Reformismo electoral, 1946-1977	26
Reforma política	31
Conclusiones: ¿piedra en el camino o corriente alterna?	40
DE LA PÉRDIDA DE CONFIANZA EN EL BUEN GOBIERNO, 1970-1982, por <i>Carlos Arriola</i>	41
UN PARTIDO SIN MILITANTES, por <i>Luis Javier Garrido</i>	61
EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL: DE LA OPOSICIÓN LEAL A LA	
IMPACIENCIA ELECTORAL, por <i>Soledad Loaeza</i>	77
El dilema de la participación electoral	79
La crisis interna de Acción Nacional	84
Alianzas viejas y nuevas	94
El fenómeno panista	101
EL PODER DE LOS GOBERNADORES, por <i>Carlos Martínez Assad</i> y <i>Álvaro Arreola Ayala</i>	107
La herencia	107
El presidente y los gobernadores	108
¿Cómo se confecciona un gobernador?	116
Los orígenes del poder	118
a) La base agraria, 118	
b) Los gobernadores militares, 120	
c) Los herederos políticos, 121	
Las elecciones	122
a) Participación-abstención, 123	
b) La oposición, 123	
c) El deterioro del PRI, 126	
Proyecciones	128
EL MOVIMIENTO NAVISTA Y LOS PROCESOS POLÍTICOS DE SAN LUIS POTOSÍ, 1958-1985, por <i>Enrique Márquez Jaramillo</i>	131

Introducción	131
I. Relación de los hechos	132
1) Itinerario de una disidencia priísta, 132	
República y voz de un cacique, 132	
El triunfo, 133	
Del PRI a Lecumberri, 135	
2) El retorno y desmantelamiento, 137	
II. Análisis	140
1) El problema de la sustitución del cacicazgo, 141	
2) Un poder ideológico urbano, 142	
Conclusiones	144
Postscriptum	145
CIUDAD JUÁREZ, 1983-1985: LAS DIFICULTADES DE LA DEMOCRACIA, por <i>Marco Antonio Bernal</i>	149
Introducción	149
La legitimidad en cuestión	151
Eficacia institucional	155
¿Ilegitimidad del sistema político?	158
La modernidad cultural	163
Las dificultades de la democracia	166
CONCLUSIONES	171
Apéndice	173

INTRODUCCIÓN

EN 1981 se revelaron las primeras manifestaciones de los serios desajustes que aquejan a la economía mexicana, y también desde entonces se desataron múltiples y variadas especulaciones acerca de los efectos políticos de esta situación desconocida en la historia del México contemporáneo.

Muchos observadores y especialistas se apresuraron a establecer una relación casi mecánica entre crisis económica y crisis política, entendiendo ésta como protesta social desbordada, estrangulamiento de las instituciones tradicionales de control político, o profundización de los rasgos autoritarios del sistema y la consecuente clausura del reformismo característico del periodo anterior, que también había sido de abundancia.

Sin embargo, a casi seis años de estallada la crisis, puede afirmarse que sus reverberaciones políticas han sido relativamente limitadas. La realidad ha desmentido los peores augurios a propósito de la profundidad de la estabilidad política en México y de su capacidad de resistencia a las presiones de la economía. Hasta ahora, y tal como esos efectos se han expresado en el corto plazo, en el ámbito político no se ha producido una discontinuidad comparable a la que, en cambio, ha sufrido la economía.

Esto no significa que en los últimos años no haya habido desajustes, algunos de ellos muy serios, en las relaciones y la estructura del poder, pero los diferentes artículos que integran el presente volumen coinciden en demostrar que la historia de muchos de ellos que han sido directamente asociados a la crisis económica, al descontento que ha provocado su agravamiento y a la incapacidad del gobierno para remediarla, es mucho más antigua que la historia misma de la actual recesión.

En el transcurso de los últimos diez años, tanto en la prensa nacional como en el ánimo de la opinión informada y atenta a los asuntos públicos, se ha filtrado el debate que ocurre en el seno de la clase política a propósito de los orígenes de los desajustes económicos y políticos de la nación.

El deslinde de las responsabilidades ha precisado la especificidad de

las funciones dentro de la clase gobernante. Aunque las categorías de *político* y *tecnócrata* no responden con toda fidelidad a las realidades que pretenden expresar, sirven para organizar las imágenes del poder en la última década y, cosa sorprendente, los involucrados se han ajustado a ellas. Este deslinde ha venido a situarse en el corazón de los proyectos políticos de corto y de largo plazos para determinar las cristalizaciones dentro de la clase gobernante y establecer una jerarquización distinta de los problemas nacionales.

Los problemas que se derivan de la necesidad de encontrar nuevas vías de legitimación, canales efectivos para la expresión de demandas sociales y fórmulas de absorción de esas demandas dentro de un marco general de estabilidad, no empezaron a plantearse en 1982. Sus orígenes pueden rastrearse en algunos casos en 1968 e incluso antes, cuando empezó a adquirir perfiles políticos la pluralización social que había acarreado el crecimiento. La crisis económica actual no ha creado las tendencias manifestadas hacia el desarrollo y la consolidación del pluralismo político, pero ha influido en la medida en que las ha profundizado y acelerado, es decir, no ha modificado el sentido del cambio, sino el *tempo*.

Una imagen cultivada por el poder en este periodo ha sido el hecho electoral como parte sustantiva de la vida política, dentro de un sistema donde su papel era mínimo. Un cambio decisivo fue la importancia adquirida por las elecciones locales y nacionales que habían, hasta 1973, arrastrado pacientemente su función legitimadora. En ellas se van a liberar algunas de las tensiones latentes y crear así nuevas formas de la política mexicana.

Tal vez por esta razón los artículos que recoge este volumen se concentran en el área de las elecciones y de la vida partidista, que durante años parecieron absolutamente triviales, pero que a pesar de todo siempre han ocupado un espacio muy importante dentro del proyecto de largo plazo que, pese a todo, sigue siendo la democracia mexicana. Estos trabajos fueron escritos antes de la aprobación del nuevo código electoral de 1986, que es un paso más en la construcción de la imagen democrática del poder; en él podrán advertirse rasgos y tendencias apuntados por los autores, de manera que la reglamentación de la actividad electoral parece tanto una respuesta como una propuesta.

Evidentemente, no pretendemos reducir los cambios políticos de los últimos años a los temas que aquí se tratan. Han quedado de lado fenómenos significativos como la evolución de la izquierda o la relación del Estado con los sindicatos. No obstante, las dimensiones sin precedentes que adquirieron los procesos electorales, en la discusión y en la imaginación públicas en México desde 1982, justifican la importancia que les atribuimos. En gran parte siguen siendo una interrogante, pero en los años de la crisis, elecciones y partidos han demostrado ser la

única infraestructura capaz de recoger y de representar parcialmente el descontento y la inconformidad que parece ser el signo de los tiempos, Aunque también sean en buena medida un proyecto más del Estado que de la sociedad.

SOLEDAD LOAEZA
y RAFAEL SEGOVIA

EL FASTIDIO ELECTORAL

RAFAEL SEGOVIA
El Colegio de México

¿TIENEN las elecciones, en México, realmente importancia? De tenerla, ¿por qué fueron ignoradas durante tanto tiempo y pasaron en unos años al primer plano? Finalmente, ¿al primer plano de quién o de quiénes?

No es mi intención explicar otra vez el sistema político mexicano y su peculiar manera de funcionar. Lo que intento entender aquí es cuál es el papel que desempeñan las elecciones y la manera de insertarse en un conjunto de actividades políticas que, en principio, deberían depender de los resultados electorales. Todos sabemos, sin embargo de lo anterior, el papel secundario que para la oposición representa la actividad electoral: la política mexicana, insisten los partidos, no se decide en las urnas; las decisiones que afectan a toda la nación no dependen de los electores; la renovación y cambio del personal político ignoran la voluntad colectiva. Con todo esto y más, la competencia electoral se sitúa en ese primer plano que sólo ahora empieza a examinarse.

EL PRIMER PLANO

Llama la atención que en los conflictos electorales se conceda una importancia mucho mayor a los enfrentamientos locales que a los nacionales. Pareciera como si el elector medio diese la espalda a la elección del presidente de la República, del Senado y de la Cámara de Diputados y, en cambio, prestara una atención casi desmedida a cuanto sucede en San Luis Potosí, Nuevo León o Chihuahua.

Podría suponerse una aceptación fatalista del destino de la República, un desinterés tradicional por los partidos contendientes o el temor de intervenir en materias que resultan incomprensibles para el común de los mortales. La "gran política" es ajena al elector, como lo prueba lo escaso de la protesta y la actitud temerosa de los partidos de oposición.

La política —la electoral como una subespecie entre otras— es materia de prensa y televisión —aunque menos de esta última—, o de conversación. Esto último puede hacernos suponer que la política es la actividad de todos, puesto que todos hablamos. Pero no todos hablamos de política. Ésta necesita al menos unos conocimientos y unas actitudes previas para poder ser materia de intercambio verbal. Saber nombres, carreras, empleos, situaciones, afinidades, simpatías y diferencias, nos da la posibilidad de intervenir en una plática.

Para participar necesitamos estar “socializados” —haber aprendido un mínimo de reglas y normas de un mundo determinado— y estar informados. Estos dos requisitos pueden formar parte del bagaje que acompaña al hombre común, pero pueden también ser el centro de todo el bagaje, el factor decisivo de la vida de una persona. Pueden estar en primer plano.

La familia, la escuela, la prensa y los medios electrónicos son indispensables para socializarse e informarse, no pudiéndose distinguir qué es anterior, socialización o información, aunque en un plano analítico digamos que no puede haber formación de actitudes sin un mínimo de información.

El político en México es el hombre de la información, sobre todo de una información que no está al alcance de todos; es la persona que maneja conocimientos no reservados pero sí restringidos, compartidos con quienes también comparte una cultura común. Es también el poseedor del código que le permite interpretar no sólo la noticia sino incluso el rumor. En resumen, es un líder de opinión capaz de infundir un mínimo de credibilidad al mensaje político, que se extenderá de acuerdo con su posición dentro de la red de relaciones personales que debe haber construido y mantenido.

Las elecciones son parte del conocimiento político de los políticos, independientemente de otras actividades específicas, pues en ellas puede leer las intenciones del gobierno, la posición relativa de los contendientes por la sucesión presidencial y la fuerza comparada de los grupos en presencia. Las elecciones son, para él, ante todo un indicador más que un factor de poder.

Junto con los políticos, la prensa —diarios y revistas— es otro foro electoral. Primero porque es difícil distinguir entre los políticos y los periodistas políticos, dada la relación desigual que se da entre ellos: los segundos no pueden vivir sin los primeros. No sólo el dinero, sino la información, también fluye del mundo político al periodístico. El columnista y el articulista tienen en la punta de su pluma una parte nada despreciable del prestigio del político. Un gobernador que haya alcanzado su cargo con ayuda de unos comicios desastrosos tratará de esconderlo, de evitar cualquier mención del asunto y, de darse ésta, que sea en la página menos leída de la publicación. El prestigio, en este

y en todos lo sentidos, tiene precio y es indispensable.

Pero hay más. En la comunicación entre los políticos las relaciones frente a frente no pueden darse en todos los casos, así sean las máspreciadas. La columna política, con su lenguaje elusivo y alusivo cuando no secreto, es un medio tan incontrolable como eficaz. La letra impresa se impone siempre sobre la palabra, aunque no sea más que por su posible radio de acción.

Políticos y comunicadores son hoy dos grupos interesados, por razones diferentes en parte, en el proceso electoral. Los primeros no aspiran a alcanzar un cargo nacional a través de una elección, o sólo en muy raros casos, no siempre los más afortunados. Las elecciones son unos lentes especiales que les permiten una lectura particular de la realidad política. Pero esta realidad escondida se halla en la letra impresa en primer lugar y en la información del periodista.

EL FONDO DEL ESPEJO

Las elecciones nunca han sido populares en el medio político. En primer lugar resultan caras. Los costos de una campaña han aumentado de manera vertiginosa en los últimos decenios. No siempre el partido acarrea con los gastos en que incurre el candidato, ni las aportaciones amistosas llegan a cubrirlos; el político tiene que comprometer una buena parte de su fortuna personal, de tenerla; en otras ocasiones incurre en deudas que pueden situarlo en una situación comprometida, de no poder hacerles frente. En segundo lugar, una campaña electoral le expone peligrosamente. El político se siente acechado en cualquier circunstancia, en lo que dice y en lo que calla, en cualquier gesto carente de importancia en una coyuntura distinta. Tercero, un nombramiento presidencial o secretarial es, desde un punto de vista legal, intachable, lo que no ocurre con un cargo electoral, siempre sujeto a la discusión y al análisis, a la crítica y a las acusaciones de fraude. Tener la seguridad casi completa de mantenerse en el cargo tres o seis años no compensa la tranquilidad anímica otorgada por el nombramiento. Quien sabe de unas elecciones es un hombre o una mujer acosados, así la memoria colectiva no sea demasiado larga. Cuarto, las carreras municipal, gubernatorial y parlamentaria no son ya la antigua "vía real", el prerequisite obligado para alcanzar los puestos más altos del Estado. Valen más tres años en *Harvard*, la *London School of Economics (and Political Science)* e incluso la Sorbona que tres años en la Cámara de Diputados; cualquier doctorado en el extranjero es superior a una elección municipal, así se trate de Monterrey o Guadalajara.

La necesidad electoral lleva al político a desear una campaña rápida, barata y poco expuesta. Su máximo deseo es pasar inadvertido fuera

de su distrito, ser ignorado por la prensa nacional y no tener fama de ningún tipo entre quienes no forman parte de su electorado. La campaña no sólo no es la "vía real", es un auténtico "vía crucis".

La agitación política promovida incluso de manera involuntaria durante el tiempo que precede a las elecciones es algo deseado por la prensa e incluso por la televisión. Los espacios muertos desaparecen, la información adquiere un tono más concreto, el comadreo reviste tintes personales más acusados, las comitivas hierven de noticias. El dinero se vuelve más fácil; restaurantes, hoteles y transportes están abiertos de par en par; la elección se impone sobre todos los demás tipos y órdenes de información. El periodista es, en ese momento, más leído. No se sabe si aumenta la circulación de la prensa, pero sí se sabe que es más comentada.

La profesionalización de la política ha aislado al político; la poca atención prestada a la vida parlamentaria ha reducido las clientelas de senadores y diputados; su trato con el mundo exterior a su acción particular se ha reducido notablemente. La campaña es un campo ideal para encontrarse con el empresario, el intelectual, incluso con los políticos de menor jerarquía. Pueden ser fuentes de información aunque en los dos primeros casos suelen serlo más de opinión, lo que reduce la dependencia de la fuente escrita, radiada o televisada. Es quizás una de las raras ventajas concretas obtenidas por la campaña. Por un momento permite hasta olvidar la obsesiva posibilidad del error.

En resumen, las elecciones son una necesidad vista con temor por el político incluso cuando no arriesga ni su cargo ni su prestigio en el juego electoral. Si en la conversación personal los diputados mucho más que los senadores son vistos con condescendencia cuando no con desdén por los profesionales —léase tecnócratas—, en el momento crucial del voto unos y otros saben que las apuestas cubren a todo el sistema político. El tecnócrata será juzgado por sus resultados —aunque con frecuencia lo sea más por sus actividades personales— pues vive en el pleno conocimiento de su dependencia del político que se arriesga en las urnas para conseguir la legitimidad necesaria para el ejercicio del saber técnico o tecnocrático de otros.

LOS ANSIOSOS DE FUERA

Resulta casi imposible imaginar unas elecciones sin partidos. Es más, la Constitución los reconoce como necesarios. La simbiosis en que viven partidos, políticos y elecciones, hace reverdecer a los primeros tan pronto como se anuncia en el horizonte el proceso electoral. La vida vegetativa que arrastran los partidos en México revive aunque sólo sea parcialmente: el partido encuentra una causa inmediata de actuar, su

existencia queda de inmediato justificada, incluso algunos adherentes despiertan de su letargo, oficinas y permanencias se animan. Mas es de nueva cuenta la atención de los medios de comunicación la que será determinante, al tener la capacidad de aumentar la importancia de las apuestas y señalar cómo se manejan las reglas del juego.

Cuesta más que trabajo advertir cuáles han sido los cambios sufridos más que queridos o aceptados alegremente por el PRI. De asumirse los principios descubiertos por Juan Linz sobre el papel del partido dominante o único en los sistemas autoritarios, se puede inferir una caída relativa del PRI en México, al reducirse una actividad de por sí menor, la electoral, y por tener que compartirla, debido a su desgaste, con instituciones propiamente gubernamentales. De todos modos, la función electoral del PRI sigue siendo el fundamento mismo de su existencia.

La transformación del PAN iniciada a principios de los años setenta y sus nuevos planteamientos electorales van actuando como un acicate dentro del PRI. Acción Nacional no sólo se ha regionalizado, extrayendo su fuerza electoral real del Norte —antes la encontraba en el viejo México colonial, suplantando en parte a los viejos sinarquistas y cristeros—, sino que encara las elecciones, y en un sentido más amplio al sistema político, buscando capitalizar la protesta generada por la crisis. Su terreno de preferencia para enfrentar al PRI sería lógicamente el de las elecciones. Pero es una lógica que falla: las derrotas sucesivas proclamadas victorias incluso antes de los comicios se pueden resumir en un ¡Triunfo o fraude! que le sitúa en una postura difícil de ser aceptada. Negándose a considerar la posibilidad de ser vencido en los por él proclamados baluartes (Chihuahua, Nuevo León, Sonora, Sinaloa), la movilización de protesta se inicia incluso antes de las elecciones, con resultados pobres cuando no contraproducentes tan pronto como se llama a la manifestación callejera. Su capacidad de movilización va muy atrás de su fuerza electoral. Es una evidencia más de su carácter de *all vote catcher* y de lo endeble de su aparato.

Debe también señalarse los peligros de escisión y de faccionalismo que acompañan a las derrotas y la impotencia para superarlos, y de la dependencia externa, no partidista que estos conflictos ponen en evidencia. Las críticas internas y externas no cejan hasta que el olvido de la elección cierra la herida y deja una cicatriz.

El PAN ve acercarse las fechas de los vencimientos electorales con una actitud ambigua. Si por un lado puede consolidar sus filas y lograr resultados numéricos cada vez más importantes, las derrotas que le acechan le llenan de angustia y de temores más que justificados. La exaltación de la campaña no puede esconder la desazón que las elecciones le producen. Y más aún los resultados. La opción electoral parece estar cerrada, tanto por la fuerza de la maquinaria priísta como por la debilidad general del PAN.

Ignoremos el papel de la izquierda en las jornadas electorales. Cuando del Norte se trata debe vivir una auténtica situación de terror.

LA VERDAD DEL ASUNTO

El personal político mexicano ha sido reclutado *siempre* por coopción. No es una novedad para ningún sistema político: la coopción precede siempre a la socialización electoral. Los partidos proponen —en este caso el gobierno— y los electores asienten. Friedrich von Hayek tiene razón. Y vuelve a tenerla cuando afirma que el reclutamiento por coopción o democrático no implica un ejercicio liberal o totalitario del poder. Llevar una política populista o liberal en el campo económico no quita que los gobiernos mexicanos hayan sido liberales en el campo político y que el respeto a las llamadas libertades formales haya sido cada vez mayor.

La conservación del poder, punto esencial para quienes lo ejercen en un momento dado, es puesta en duda en cada elección. De los equipos contendientes, el que se presenta como heredero del equipo saliente, carga no sólo con sus errores, sino con los de sus predecesores, por ser toda elección no sólo una renovación, confirmación o cambio de un partido y su programa sino, además, un juicio político del equipo anterior. Cuando, por razones constitucionales inescapables, las elecciones se presentan, es natural que los titulares del poder las acepten de mala gana e invadidos de temores, y sólo se someten a ellas porque las *formas* democráticas del poder son hoy inevitables. Los regímenes totalitarios, con todo y su capacidad de manipulación e imposición, pese a la presencia de un solo partido o de partidos satelizados al máximo, no pueden ignorar el principio democrático.

En la realidad política del México actual, el nuevo personal político —no hacemos en este caso distinción alguna entre políticos y tecnócratas— está por una reforma de la sociedad, empezando por el establecimiento de una economía liberal. Las tensiones que este cambio produce entre Estado y movimiento obrero son conocidas de todo el mundo, pero, pese a las tensiones los principios del liberalismo económico se siguen imponiendo. La movilización electoral de los obreros se antoja cada vez más difícil: el tan traído y llevado pacto Estado-movimiento obrero se va quedando sin contenido.

La organización sindical, también asentada en un proceso electoral, se halla ante los mismos problemas que el gobierno: unas elecciones pueden ser el origen de una crisis de legitimidad. De ahí las elecciones en varios grados —justificadas siempre por la estructura federal o confederal del sindicato— y las auténticas soluciones tomadas en los niveles directivos. La coopción es aún más abierta y manifiesta que en

el resto del sistema político nacional. Exactamente lo mismo puede escribirse sobre las organizaciones patronales o profesionales: la elección es un trámite que debe cubrirse no sólo para dar con un mínimo de legitimidad, sino para tener una apariencia de respetabilidad y de modernidad.

Es rara cualquier organización social mexicana dominada por un poder originado en unas elecciones libres y abiertas [transparentes, como está de moda decir] y el fenómeno no es exclusivamente mexicano. Quizás con la excepción de las elecciones generales, federales o nacionales, aquellas donde está en juego un poder político general, global o nacional, son contadas las ocasiones donde el "arreglo", el compromiso y la transacción no precede a un acto electoral puramente ritual. Sindicatos, asociaciones profesionales o empresariales, instituciones de educación públicas y privadas, órganos de comunicación, empresas del Estado o de particulares, organizaciones religiosas y laicas, partidos de izquierda, de centro y de derecha, la sociedad civil en su totalidad no acepta la realidad de la elección como principio y forma de su organización del poder, cuando poder hay. Las inevitables élites, la jerarquización de los individuos y la profesionalización creciente de las funciones por ejercer se oponen y niegan el principio electoral.

Estas mismas organizaciones y estructuras tan opuestas a ser elegidas y que, sin embargo, se sienten perfectamente legítimas y legales, son las primeras en demandar un poder político originado de un modo radicalmente distinto al que las creó y sostiene. Una sociedad autoritaria y jerárquica exige en la medida de sus fuerzas la constitución de un poder político democrático. Basta mirar a las corrientes políticas dominantes para comprender que no es un ejercicio democrático del poder lo solicitado, sino formas democráticas de acceso al poder para ejercer éste, una vez conquistado, puede ser que de una manera democrática, aunque también puede ser de la manera más autoritaria si es que no totalitaria.

Poder político y poder civil, vistos por la oposición, no tienen ningún punto en común en lo que se refiere a su naturaleza: el primero es consecuencia de la voluntad popular, el segundo es propiedad particular y por consiguiente se ejerce dentro de los límites legales sin tener obligación alguna de recurrir a la legitimidad conferida por la voluntad popular. Las elecciones y la democracia se reducen, pues, al ámbito del Estado y quedan excluidas de la organización social. No podía ser de otra manera con una cultura política autoritaria, donde la democracia es vista como una propiedad de clase, añagaza en la que han caído todos los partidos, aunque por razones distintas y diferentes. La elección de los cargos populares se convierte por consiguiente en un arma y no en un método de selección: se busca la renovación de las élites gobernantes y a la vez se quiere mostrar lo endeble de la base

legitimadora del gobierno. Es la revancha de una sociedad civil autoritaria, expresada por partidos autoritarios sobre un gobierno igualmente autoritario.

Los reglamentos internos de partidos y sindicatos, la historia de sus conflictos, la composición de sus directivos son una confirmación de lo anterior: lo primero es conservar el poder conquistado; viene luego el ejercicio de tal poder, ejercicio siempre sometido a su conservación. Resulta normal que, en estas condiciones, las elecciones internas sean un mal necesario y las externas —nacionales, locales— causa de divisiones y escisiones al ponerse, así sólo sea de manera aparente, el poder del grupo dirigente en juego, pues victoria o derrota son causa de nuevas ambiciones de los grupos y élites hasta entonces excluidos. Renovar una dirección sindical, una ejecutiva partidista o la dirección de una empresa periodística o el comité director de una academia es siempre motivo de insatisfacción para quienes se encuentran en los cargos de decisión.

Si ya se ha visto la embarazosa situación de los políticos profesionales ante el hecho electoral, queda por ver la posición igualmente imposible de los intelectuales.

La profesionalización de la política mexicana y la falta de popularización de la misma o, si se quiere, la vinculación de las masas a la política por una vía no electoral, ha confirmado el papel de demiurgo concedido al intelectual, por dos razones principales, entre otras secundarias.

El intelectual es, ante todo, el racionalizador y explicitador del hecho político ante el público. El ciudadano, por falta de preparación o por encontrarse en un mundo ajeno al juego político, no entiende las complejidades de éste más que a través de una ordenación y simplificación introducida por el escritor político, que suele, además, añadir la crítica coincidente con las ideas generales del público buscado. Tiene una capacidad de generalización desconocida por el político, no digamos nada del tecnócrata. Es dueño, pues, de un lenguaje comprensible y no está sometido —al menos en primera instancia— a la disciplina de partido o de gobierno. Claridad y libertad son sus cartas credenciales.

Esta envidiable postura, dado el elitismo de la sociedad mexicana, encuentra sus cortapisas. Le resulta indispensable encontrar una información que está en manos políticas, y cualquier confidencia, dato o indiscreción no aparecida en la prensa, al ser entregado, lleva una contrapartida. Ser iniciado y recibido por un círculo político implica una fidelidad que no tarda en convertirse en clientelismo, aunque éste pueda ser indirecto. Tampoco es ajeno siempre al mundo de los negocios y menos aún está ausente en él el deseo de transformar su carrera académica en una política. Su libertad está tan limitada, en los hechos rea-

les, como la de cualquier ciudadano. Sólo sus peculiaridades, su habilidad exclusiva —el lenguaje— hace de él un hombre distinto. Y se podría añadir: distinto del político. Incluso su carrera académica depende si no de la gracia, sí de la buena voluntad del político en turno.

Su peculiar inserción social, la imposible independencia absoluta, la claridad de los límites del juego aunque negados constantemente le llevan con frecuencia a suavizar su posición o a mitigar su oposición de principio, su crítica, pero es más frecuente aún buscar la vinculación con un grupo político capaz de ofrecer una protección desinteresada. Siempre se encuentra un político ilustrado, y por él suele el intelectual entrar en el juego. Quizás la generalidad de sus ideas, su vinculación no formalizada con una clientela específica, le permitan una latitud elegante y casi desdeñosa.

La participación en la vida política arrastra al campo electoral y, si para un intelectual es un pecado meterse en una campaña, también es una afrenta no ser invitado, así se rechaza la invitación. Los males no quedan ahí: los meses que preceden a una elección obligan también a tomar partido, a definirse, pues cuanto más clara sea la definición mayores serán las recompensas esperadas en caso de triunfo del candidato elegido. Si el compromiso del intelectual no tiene la fuerza del adquirido por su político, su reputación de independencia sale de todos modos bastante maltrecha.

DIVAGACIONES FINALES

Cincuenta y siete años de monopolio del poder ejercido por un solo y proteico partido y sesenta y siete —desde la llegada de Obregón a la presidencia— de mantener este mismo poder dentro de un solo y perpetuo grupo, son razones sobradas para explicar el desgaste de su legitimidad que, con todo, no encuentra sustituto. Esto implica, además, una forma especial de legitimidad, pues no es posible pensar en una continuidad tal sin un hecho extraño al fenómeno electoral. Dicho muy brevemente, el mexicano y, de manera particular, los gobiernos revolucionarios y posrevolucionarios, se consideran la encarnación de un proyecto histórico fincado en la necesidad de modernizar a la nación y defenderla no sólo de la acechanza del extranjero sino de una parte de los propios nacionales.

La historia los absolverá o condenará pero estos gobiernos no aceptan, de hecho, otro tribunal. Si las elecciones aparecen con una regularidad de metrónomo es por hallarse inscritas precisamente en el proceso modernizador de la nación que, en nuestros días, no puede concluir más que en un sistema político democrático, del cual, por una parte, se recela por desconocer la verdadera cara del adversario.

Otra vez aparecen las elecciones como un mal necesario, como un vencimiento inexorable para una parte sustancial de la clase política, obligada a abandonar un proyecto particular subsumido en uno nacional. No sólo es una situación política azarosa a la que se enfrentan, sino a un juicio ya no histórico sino casi siempre periodístico y a una ola de rumores desorbitados. Supervivencia y elecciones rara vez coinciden.

Las angustias y los temores del mañana han sido no sólo superados sino que se ha llegado, por parte de los gobiernos posrevolucionarios, a una nueva política electoral que juega abierta y necesariamente en su contra. Apertura democrática y reforma política fueron una respuesta al 68, pero tomando un camino inédito mientras se seguían al mismo tiempo vías conocidas y probadas.

Al encerrar el juego político en el juego electoral, los gobiernos de Echeverría y López Portillo sabían cómo acotaban su campo de maniobra dentro de un terreno inseguro del que malamente podían escapar. La vía democrática había sido poco y mal explorada; el llamado a las urnas o no se había escuchado o se había desdeñado; se ignoraba cuál sería la respuesta de los electores y, cosa natural, las apuestas fallaron. Las elecciones, más que nunca, resultaron un mal menor, pero un mal. Y un bien, a la par, al hacer de los comicios un camino imposible de abandonar: la legitimidad electoral se impone, quizás con demasiada lentitud para la oposición conservadora y de derecha, sobre la legitimidad histórica. La ambición de la izquierda mexicana —suceder a la derecha que llegará antes que ella al gobierno— es seguramente tan descabellada como suponer que sucederían directamente al PRI. De cualquier modo, las reglas del juego han cambiado, una vez más, por voluntad de los gobiernos.

Queda un último punto que señalar. Cualquier juego político impone un cambio. La pregunta implícita se refiere a las fronteras del cambio.

Los herederos de la creación histórica de la nación no pueden aceptar con toda tranquilidad la destrucción de lo por ellos constituido. De ahí el interés y, más que el interés, la voluntad de preservar el sistema político. El monopolio del poder político es un hecho indiscutible en cuanto hace a su ejercicio, pero es más diversificado en su constitución de lo que se puede suponer a primera vista, pese a los procesos de cooperación: las entradas son mucho más anchas de lo que comúnmente se dice y quienes se han precipitado en tropel —y han entrado— son ahora críticos de las estructuras que los acogieron. La socialización previa falló de modo lamentable; las reglas se cambiaron, quizás, antes de tiempo.

No ha habido una actitud suicida de los gobiernos revolucionarios al plantear un problema no querido —el electoral— en el centro del

ajedrez político. La misma necesidad histórica que los empujó a mantenerse en el poder en momentos cruciales empujó en la década de los setenta a llamar a un electorado que no respondió a lo que de él se esperaba. Pero la historia y, más aún, la política, son así.

VICISITUDES DE UNA REFORMA ELECTORAL

JUAN MOLINAR HORCASITAS

Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM

DURANTE el periodo previo al gobierno cardenista la oposición política a las élites gobernantes posrevolucionarias se expresó fundamentalmente por la vía de las armas. La triunfadora revolución de Agua Prieta y las sofocadas rebeliones de De la Huerta, Gómez-Serrano y Escobar, fueron los grandes episodios bélicos de las luchas que los revolucionarios sostuvieron respecto a la cuestión de la sucesión presidencial. Durante el periodo poscardenista, en cambio, tanto la disidencia interna como la oposición externa a la familia revolucionaria escogieron el terreno político electoral para disputar el poder.¹ La disidencia interna tuvo sus expresiones más notables en los movimientos almazanista, padillista y henriquista; la oposición externa se manifestó a través de partidos, la mayoría de ellos efímeros.

Consecuentes con estos cambios, los gobiernos posrevolucionarios se adaptaron y la reforma electoral reemplazó a la estrategia militar como instrumento privilegiado para imponer la hegemonía a los grupos políticos organizados en partidos. Dicho reformismo ha llegado a ser tan importante, que sin él no se explica la continuidad electoral (y por lo tanto la estabilidad) del régimen político mexicano, que ha configurado un peculiar sistema electoral *no competitivo y pluripartidista*.²

¹ El movimiento vasconcelista de 1929 es, por supuesto, una notable excepción, pues Vasconcelos eligió la opción electoral para probar su suerte como candidato a la presidencia. Sin embargo, no debe olvidarse que los vasconcelistas no excluían por razones de principio el recurso de la rebelión armada. Inversamente, las intenciones rebeldes que verbal y prácticamente manifestaron algunos líderes almazanistas y henriquistas podrían considerarse contrarias a la generalización expresada en el texto. Sin embargo, aunque los episodios almazanista y henriquista no estuvieron exentos de violencia, de cualquier modo quedan como "desprendimientos electorales" y no militares. En realidad, es hasta los años setenta cuando el país vuelve a presenciar la acción de organizaciones políticas que pretenden acceder al poder por vías extralegales.

² Es obvio que los sistemas "no competitivos" y "pluripartidistas" son en principio excluyentes. De hecho, la paradójica coexistencia de ambos en el régimen mexicano ha sido posible por la confluencia de dos de sus características: el ya mencionado dinamismo de las reglas electorales, que constantemente se redefinen, y el mantenimiento

Sin embargo, el exitoso historial del reformismo electoral mexicano no debe hacer que se pierda de vista su carácter instrumental. La reforma electoral, como todo instrumento, debe reunir dos características: ser adecuada a la realidad que se pretende mantener o modificar, y ser correctamente utilizada o administrada.

En este breve artículo se pretenderá mostrar que las modificaciones legales de 1982 fueron contraproducentes y que son parte importante de las presiones políticas que actualmente están teniendo efectos destabilizadores sobre el sistema electoral mexicano.

Para ello, se dividirá el artículo en dos secciones: en la primera se presentará una sucinta revisión del reformismo electoral mexicano en el periodo posterior a 1946 y anterior a 1977, y en la segunda se tratará de fundamentar la afirmación sobre la actual inestabilidad del sistema electoral.

REFORMISMO ELECTORAL, 1946-1973

Puede decirse que cuando un gobierno realiza una reforma electoral persigue uno o algunos de los siguientes objetivos: asegurar el control del gobierno ante la amenaza electoral que le presente alguna coalición o partido opositor; afianzar o restaurar la legitimidad del sistema electoral cuando ésta se encuentra en peligro, o garantizar la gobernabilidad del sistema político.

En términos generales, el afianzamiento del poder y la relegitimización de un sistema requieren de acciones mutuamente excluyentes, pues mientras la obtención del primer objetivo suele exigir medidas que restrinjan los marcos de acción del electorado y/o de los partidos opositores, la consecución de la segunda meta casi siempre reclama acciones que los ensanche. Una reforma electoral específica, sin embargo, puede contener aspectos útiles para perseguir ambas metas, es decir, una combinación de restricciones y concesiones. La administración de dicha reforma será, entonces, la que decida cuál será el principal objetivo. Sin penetrar más en este tema, pues rebasa los objetivos del presente artículo, puede afirmarse que las reformas electorales mexicanas han perseguido principalmente los dos primeros objetivos.³

de una eficaz estructura de representación corporativa (paralela y complementaria de la electoral), que reconoce e incorpora vastos intereses sociales.

³ Luis Medina afirma que el reformismo electoral mexicano ha perseguido los tres objetivos y no le falta razón, pues algunos aspectos de ciertas reformas electorales han buscado asegurar la gobernabilidad del sistema mexicano. Entre estas medidas se pueden señalar algunas: los límites introducidos a los "correctores" del sistema de mayoría aún dominante (20 o 25 diputados de partido, hasta 100 diputados de representación

Respecto a la periodicidad del reformismo electoral mexicano, es posible distinguir dos etapas entre 1946 y 1973: en la primera, las reformas legales introducidas hasta antes de 1963 perseguían fundamentalmente el objetivo de asegurar las victorias electorales del Partido Revolucionario Institucional y desalentar la fraccionalización debilitadora de la élite gobernante; en la segunda, las reformas introducidas entre 1963 y 1973 buscaban básicamente relegitimar un sistema electoral que enfrentaba problemas de credibilidad ante los electores y de aceptación entre los opositores principales.

Casi todos los autores que han abordado el tema coinciden en que la Ley Electoral Federal del 7 de enero de 1946 es la que aporta la estructura básica del sistema electoral vigente.⁴ Esta ley fue el primer gran paso en el proceso de afianzamiento de la hegemonía electoral por parte de la burocracia central (i.e.: del Ejecutivo Federal) pues logró dos objetivos: centralizar la organización, vigilancia y cómputo de los comicios federales en manos del Poder Ejecutivo Federal o de organismos colegiados abrumadoramente dominados por él,⁵ y evitar el fraccionalismo de la élite gobernante.

Esto último fue posible mediante el establecimiento del requisito de

proporcional, etc.); también las cláusulas de diversas leyes que impiden acciones de boicot electoral a los partidos obligándolos a mantener una postura de oposición leal. A pesar de ello, creo que el problema de la gobernabilidad es secundario si se le compara con el del aseguramiento del poder y el de la legitimidad. Además, los problemas de gobernabilidad que el sistema ha presentado o pueda presentar se originan en las acusaciones de ilegitimidad que hacen los partidos opositores. Por otra parte, me parece que el excelente trabajo de Medina peca de un excesivo optimismo, pues presenta la historia del reformismo electoral mexicano como un proceso de permanente (o casi permanente) progreso hacia el perfeccionamiento y la democratización. Según Medina, "se puede considerar que el sistema electoral mexicano ha pasado una serie de etapas cuyas constantes son tres: la *centralización*, como el medio para garantizar el mejor desarrollo del acto electoral; el propósito de encuadrar las corrientes de opinión política en organismos *nacionales, permanentes y estables*; y por último, la búsqueda de un medio que sin alterar sustancialmente el régimen de gobierno estatuido en la Constitución, permita la *participación* en las tareas legislativas federales y estatales de los partidos minoritarios". (Luis Medina, *Evolución electoral en el México contemporáneo*, México, Comisión Federal Electoral, 1978, p. 7.)

⁴ Como ejemplo, consúltense: Francisco José Paoli, "Legislación electoral y proceso político, 1917-1982", en Pablo González Casanova (coord.), *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas*, México, Siglo XXI, 1985, p. 146; Medina, *op. cit.*, pp. 18 y 19; Luis Villoro, "La reforma política y las perspectivas de la democracia", en Pablo González Casanova y Enrique Florescano (eds.), *México hoy*, México, Siglo XXI, p. 350; Javier López Moreno, *La reforma política en México*, México, Centro de Documentación Política, A.C., 1979.

⁵ Como ejemplo de este abrumador dominio se puede citar la integración de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral que ordenó la ley de 1946: la presidía el secretario de Gobernación y la integraban otro miembro del Poder Ejecutivo, dos del Legislativo (ya para entonces controlado políticamente por el presidente de la República) y dos representantes de partidos.

registro previo de partidos políticos nacionales. Dichos partidos debían cumplir condiciones numéricas de consideración (contar con 30 000 miembros cuando la ley anterior, la de 1918, fijaba como mínimo 100) y ser registrados por la Secretaría de Gobernación.

A partir de entonces quedaron fuera del proceso electoral federal los presidentes municipales y los gobernadores, con lo cual la federación dio un enorme paso hacia la centralización del poder político. Por otra parte, desde entonces prácticamente desaparecieron las organizaciones partidarias regionales, que tan importante papel habían jugado en la política mexicana de las dos décadas anteriores.⁶ Finalmente, las características de la ley hicieron que definitivamente desaparecieran las posibilidades de “desprendimientos electorales” de la familia revolucionaria como el protagonizado por el Partido Revolucionario de Unificación Nacional, de Juan Andrew Almazán, en 1940, el del Partido Democrático Mexicano de Ezequiel Padilla, en 1946, o el de la Federación de Partidos Populares de México, de Miguel Henríquez Guzmán en 1952.⁷

En las posteriores reformas fueron introducidos nuevos elementos que constriñeron aún más el marco de acción opositor. La Ley Federal Electoral del 4 de diciembre de 1951, por ejemplo, retiró a los partidos políticos el derecho de tener representantes en las comisiones locales electorales y retiró el voto (dejando sólo voz) a los representantes partidarios ante los comités distritales electorales. Además, prohibió a los partidos políticos organizar elecciones primarias para seleccionar a sus candidatos. Dicha ley, paradójicamente, tuvo un detalle que contribuía a relegitimar el sistema electoral: redujo a uno el número de representantes del Poder Ejecutivo Federal ante la Comisión Federal Electoral y aumentó la representación partidaria de dos a tres ante ese mismo órgano. Como sea, es evidente que este último aspecto resultó inocuo ante la privación del voto (e incluso de la presencia) de los partidos políticos ante las comisiones locales y los comités distritales electorales.

La siguiente reforma, la del 7 de enero de 1954, en cambio, no hizo ninguna concesión y sí aumentó los elementos restrictivos. Dicha ley ratificó la pérdida de voto y presencia de la oposición en los organismos locales y distritales y además aumentó los requisitos y el número mínimo de afiliados que debía acreditar un partido para obtener su re-

⁶ En realidad este proceso de decadencia de partidos regionales se inició desde que el Partido Nacional Revolucionario dispuso en 1933 la disolución de sus organizaciones políticas adherentes. La ley de 1946 no hizo sino prohibir a todos los partidos lo que no convenía al partido oficial. Caso similar es la posterior prohibición de que los partidos realizaran elecciones primarias para seleccionar a sus candidatos.

⁷ Aunque la FPPM participó en elecciones presidenciales hasta 1952, había sido fundada desde octubre de 1945 y registrada en mayo de 1946. En 1954 perdió el registro.

gistro. El número pasó de 30 000 hasta 75 000, exigiendo una distribución uniforme de 2 500 mínimo en dos terceras partes de los estados de la federación. No es difícil suponer que la causa de este nuevo consreñimiento del espacio electoral fue el resultado de las elecciones presidenciales de 1952. En ese año la oposición en su conjunto sumó 25% de la votación total para Presidente de la República, rompiendo la tradición que situaba la votación por el candidato oficial en parámetros superiores a 80 por ciento.

Para entonces, las reformas mencionadas y las prácticas electorales del gobierno habían ya tenido un fuerte impacto sobre muchas organizaciones de oposición. De los diez partidos opositores registrados en 1946 (a los cuales habría que sumar otros registrados años después) sólo quedaban tres en 1954, año en que se agregó el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) al espectro político nacional. Las reformas habían, pues, producido un efecto negativo sobre la pluralización del sistema electoral mexicano.

Pero este efecto negativo no solamente se reflejó en la quiebra de varios partidos (lo cual es explicable en buena medida por el sistema único de mayoría relativa entonces vigente), sino que también repercutió sobre las tácticas y estrategias políticas de los partidos sobrevivientes. El Partido Acción Nacional (PAN) fue sin duda el más afectado y pronto mostró tendencias a utilizar estrategias de chantaje político (boicot electoral, principalmente). El punto culminante de esta estrategia ocurrió en 1958, cuando la directiva del PAN ordenó a los seis diputados que le reconoció el Colegio Electoral que no se presentaran a la Cámara de Diputados.⁸ Los otros partidos opositores, por su parte, languidecían por la falta de votos y difícilmente tenían presencia y credibilidad ante el electorado. Estas "señales del mercado electoral" fueron captadas por el régimen, pues en 1963 introdujo una modificación que abre la segunda etapa del reformismo electoral mexicano.

La reforma a dos artículos constitucionales y a 10 artículos de la ley de 1954 fue apenas la primera de una serie de modificaciones legitimizadoras del sistema electoral mexicano. La reforma de 1963, además de atemperar por primera vez el sistema único de escrutinio de mayoría relativa, introdujo también los esquemas de estímulos económicos a los partidos que todas las ulteriores legislaciones conservaron o aumentaron.

El espíritu de la reforma legal de 1963 —coinciden los especialistas— era revitalizar a la decaída oposición, cuyos resultados tanto en términos de votos como de representación resultaban extremadamente ma-

⁸ Esta medida provocó que en la reforma de 1963 se incluyera una previsión (artículos 149 y 150 de la ley reformada y adición al artículo 63 constitucional) que sancionaba con pena de prisión a quienes habiendo sido electos no ocupasen su cargo y que retiraba el registro al partido que acordase tal conducta.

gros y desalentadores. La reforma estableció un sistema mixto de mayoría relativa y representación de minorías pues se consideraba, en ese entonces, que las fórmulas electorales de representación proporcional eran demasiado complicadas para que las entendiera el electorado y que, además, mediante la representación proporcional “la lucha entre los candidatos [pasaría] a segundo término y la negociación entre los partidos [sustituiría] a la voluntad popular...”⁹

La reforma de 1963 funcionó sólo parcialmente, pues únicamente el PAN obtuvo en 1964, 1967 y 1970 la votación mínima (2.5%) que la ley exigía para tener acceso a las diputaciones de partido. El PARM obtuvo votaciones menores al mínimo en esas tres elecciones, y el Partido Popular Socialista (PPS) en dos de ellas (1964 y 1970). A pesar de ello, contra la letra y el espíritu de la ley, el Colegio Electoral decidió adjudicar curules a estos dos partidos, con lo cual hizo evidente la intención del régimen de evitar, a toda costa, una posible evolución hacia el dualismo partidario.

Esta situación y el deterioro político que padecía el país obligaron a continuar el reformismo electoral en la línea de la relegitimación. La crisis de 1968 hizo esto aún más urgente. Sin embargo, la reforma electoral del 29 de enero de 1970 fue del todo insuficiente, ya que se limitó a extender la ciudadanía a los jóvenes de 18 años.

Las modificaciones electorales de la administración echeverrista llegaron un poco más allá. El 14 de febrero de 1972 fueron reformados los artículos 55 y 58 de la Constitución con el objeto de reducir las edades mínimas para ser elegible diputado o senador (pasando de 25 a 21 años y de 35 a 30 años, respectivamente). Poco después, el 5 de enero de 1973, se promulgó una nueva Ley Federal Electoral. Esa ley redujo el número mínimo de afiliados requeridos para formar y registrar un partido político nacional, fijándolo en 65 000 (en vez de 75 000); también aumentó el tope máximo de diputados de partido hasta 25 (en vez de 20), reduciendo el mínimo de votación necesario para obtener los primeros cinco hasta 1.5% (en vez de 2.5%); la ley amplió el esquema de exenciones fiscales que gozaban los partidos e introdujo franquicias postales y telegráficas, así como acceso gratuito a medios masivos de comunicación; su aspecto más trascendente, sin embargo, fue el de conceder voz y voto a todos los partidos en la Comisión Federal Electoral y en los organismos electorales locales y distritales. A pesar de esto, la reforma echeverrista tuvo un defecto que la hizo insuficiente: solamente modificó el escenario electoral para los partidos que ya tenían registro.

La insuficiencia de estas acciones tuvo su más clara prueba en 1976,

⁹ “Discurso del diputado licenciado Jesús Reyes Heróles, del PRI, en la discusión del Proyecto del Ejecutivo”, en *Política*, 15 de enero de 1963, p.39.

cuando en medio de una aguda y profunda crisis económica el sistema electoral mexicano recibió uno de sus más duros golpes: la crisis interna del PAN, sumada a un *tempo* político prestísimo que llevó al PPS y al PARM a suscribir la candidatura de José López Portillo, desembocaron en un hecho inédito en la larga historia electoral mexicana pos-revolucionaria: solamente un nombre apareció en las boletas presidenciales. Nunca como entonces se mostró tan evidente la necesidad de reemprender, con mayor fuerza, el muy andado camino de la reforma electoral.

REFORMA POLÍTICA

La llamada reforma política de 1977, es única en la historia del reformismo electoral posterior a 1946, en lo que se refiere a sus objetivos de control o legitimación, pues constituye una compleja combinación de ambos aspectos.¹⁰

La capacidad de relegitimación del sistema electoral de la reforma de 1977 es indudable, pues se trató de una reforma amplia, completa y atractiva para los grupos políticos minoritarios.

La amplitud de la nueva ley consistía en que no sólo beneficiaría a los partidos que ya gozaban de registro, sino que también abría posibilidades reales de que otras organizaciones accedieran a él. Además, la reforma electoral fue acompañada de una ley de amnistía que beneficiaba a un buen número de presos políticos. Por ello, durante las sesiones de consulta realizadas por la Comisión Federal Electoral se hizo patente el interés de múltiples organizaciones (predominantemente de izquierda) en participar en los procesos electorales.

La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), resultó especialmente atractiva para la mayoría de los partidos y grupos de oposición en su conjunto pues les ofrecía una serie de beneficios superiores a los que cualquier otra reforma anterior había concedido. Los subsidios económicos que contemplaba eran parte importante de esto, pero lo fundamental era que de entrada represen-

¹⁰ Bajo el sistema de diputados de partido, las tres organizaciones opositoras podían esperar obtener un máximo de 75 escaños, que representarían el 27% de la Cámara de Diputados si no se aumentaban los 196 distritos uninominales vigentes hasta 1976 (lo cual era altamente improbable, pues la ley preveía su aumento de modo proporcional a la población). Además, para alcanzar ese máximo potencial, los tres partidos opositores debían sumar un mínimo de 34.5% de la votación total (11.5% cada uno), lo cual reduciría los niveles de votación del PRI a niveles hasta entonces desconocidos, 60%. Evidentemente ese máximo potencial estaba lejos del horizonte realista de la oposición en su conjunto. La reforma de 1977, en cambio, iba a ofrecer al conjunto de la oposición, de entrada, un 25% de las curules de la Cámara, incluso con votaciones tan bajas como 1.5% del total.

taba la posibilidad de que la oposición obtuviera niveles de representación en la Cámara de Diputados muy superiores a los que razonablemente hubieran podido esperar bajo el antiguo sistema de diputados de partido.¹¹

La ley fue completa porque modificó la gran mayoría de los aspectos centrales del sistema electoral mexicano. Introdujo un sistema de "representación proporcional" junto al de mayorías; conservó el voto de los representantes de todos los partidos en todos los órganos colegiados; estableció la posibilidad de obtener el registro partidario mediante su condicionamiento a los resultados electorales fijando una cláusula mínima muy baja (1.5% de cualquier votación federal); señaló la insaculación como método para integrar las comisiones locales y los comités distritales; centralizó en un órgano colegiado (la Comisión Federal Electoral) la mayoría de las atribuciones de organización y vigilancia electoral, reduciendo *formalmente* el papel de la Secretaría de Gobernación en asuntos clave como el registro de partidos; creó figuras jurídicas nuevas, como la de "asociación política", y declaró a los partidos entidades de "interés público".

A pesar de todos estos avances y concesiones, la nueva ley no satisfizo a todos los grupos políticos importantes. El Partido Acción Nacional y el Partido Mexicano de los Trabajadores (entonces sin registro) criticaron la ley con diversa dureza. Los focos de crítica fueron los siguientes: se consideraba que la ley no facilitaba la vigilancia electoral necesaria para suprimir el fraude electoral; que le atribuía al gobierno hegemonía inapropiada en las instancias de organización de vigilancia y de calificación de los procesos; asimismo, se consideraba ina-

¹¹ Existen varios estudios sobre dicha reforma. Entre ellos se sugiere consultar los siguientes: Sergio Aguayo, "La reforma política y la izquierda mexicana", en *Nexos*, 6, junio de 1978; Alberto Aziz, "Historia y coyuntura de la reforma política en México (1977-1981)", en Alberto Aziz y Jorge Alonso *Reforma política y deformaciones electorales*, México, CIESAS, Cuadernos de la Casa Chata 102, 1984; Judith Bokser, "La reforma política", en *Estudios Políticos*, vol. 3, núm. 11, julio-septiembre de 1977; Jorge Carrión, "La reforma política: un reglamento electorero", en *Estrategia*, vol. 14, núm. 19, enero de 1978; Nuria Fernández, "La reforma política: orígenes y limitaciones", en *Cuadernos Políticos*, 16, abril-junio de 1979; López Moreno, *op. cit.*; Manuel Marcué Pardiñas, *La reforma política y la izquierda*, México, Nuestro Tiempo, 1979; Arturo Martínez Nateras, *El sistema electoral mexicano*, Culiacán, UAS, 1979; Medina Peña, *op. cit.*; Kevin Middlebrook, "Political Change and Political Reform in an Authoritarian Regime: The Case of Mexico", Washington, Wilson Center, Latin American Program, working paper 103, 1981; Octavio Rodríguez Araujo, "Comentarios al título primero de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales", en *Estudios Políticos*, vol. 4, núms. 13-14, enero-julio, 1979 y *La reforma política y los partidos en México*, México, Siglo XXI, 1980; Carlos Sánchez Cárdenas, *Reforma política (estrategia y táctica)*, México, Extemporáneos, 1979; David Torres, "El fin del proteccionismo electoral", en *Estudios Políticos*, N.E., v. 1, núm. 1, octubre-diciembre, 1982; Iván Zavala, "Sobre la reforma política", en *Estudios Políticos*, vol. 3, núm. 11, julio de 1977; Luis Villoro, *op. cit.*

decuado el sistema de organización, levantamiento y registro del padrón electoral; se rechazaba el papel inocuo concedido al Poder Judicial en materia electoral; se criticaba la discrecionalidad que la ley otorgaba a la Comisión Federal Electoral y, en síntesis, se consideraba que la nueva ley sería insuficiente si el gobierno no modificaba sus prácticas electorales.¹²

En la mayor parte de sus críticas la oposición no carecía de argumentos, pues aunque la ley ofrecía múltiples concesiones, algunas de ellas incluso novedosas,¹³ el aparato organizador de los comicios que desde 1946 se diseñó y perfeccionó quedó casi intacto. La modificación más importante que se introdujo que consistía en quitar facultades a la Secretaría de Gobernación trasladándolas a la Comisión Federal Electoral, quedaba anulada por la integración predominantemente gobiernista de la misma.¹⁴

De cualquier modo, el PAN continuó en la liza electoral, se registraron nuevos partidos por la vía del condicionamiento a resultados electorales, se presentaron gran cantidad de candidatos a puestos populares y se revitalizó la participación partidista (que no la del electorado) en los comicios. La reforma, en síntesis, funcionó. Pero no por mucho tiempo, pues hoy en día la mayoría de los partidos registrados se manifiestan insistentemente por la urgencia de reformar una vez más, y de manera profunda, la ley electoral.

Parece posible distinguir dos tipos de acciones gubernamentales que fueron minando en los últimos años, y sobre todo a partir de 1985, la legitimidad del actual sistema electoral mexicano, además de las reformas a la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales que se promulgaron el 6 de enero de 1982. Como se dijo al principio, el objetivo de este breve ensayo es, precisamente, analizar los principales aspectos de dichas reformas y colocarlos en la perspectiva general del reformismo electoral mexicano.

¹² El diputado panista Jorge Garabito resumió las críticas de su partido a la LFOPPE afirmando que la iniciativa respectiva era "anticonstitucional, antidemocrática, odiosa y arbitraria". En *Reforma política, op. cit.*, t. IV, p. 103.

¹³ A las ya mencionadas previamente, habría que agregar en forma destacada la creación del Comité Técnico y de Vigilancia del Registro Nacional de Electores, donde todos los partidos tendrían representantes. También la introducción del sistema de insaculación en el nombramiento de los funcionarios de las comisiones locales y los comités distritales electorales, etcétera.

¹⁴ El énfasis que el gobierno puso en este aspecto se manifiesta nítidamente en la concesión de voto en la Comisión Federal Electoral al notario que hace la funciones de secretario de la misma. Este asunto fue bastante debatido en la Cámara de Diputados y la fracción priista presentó en defensa de la iniciativa argumentos del siguiente tenor: "No se incluye a un notario, señor diputado, por consideraciones de número, pues ello sería pobreza de nuestra parte. Se le incluye por otras consideraciones, consideraciones de altura, de honradez, de limpieza, de claridad, de nitidez en el proceso electoral" (palabras del diputado Luis Priego Ortiz, en *Reforma política, op. cit.*, t. IV, p. 190).

Por otro lado, la manera específica que eligió el gobierno actual para "administrar" los procesos electorales de 1985 fue clave para alienar el apoyo al sistema electoral de la mayoría de los partidos. Las cuestiones más graves fueron: la insaculación o designación de funcionarios electorales; la fijación de fórmula electoral y número de circunscripciones; las decisiones sobre cancelación y obtención de registros partidarios entre 1982 y 1984; la formación y corrección del padrón electoral; y el uso del doble voto por parte del PRI en las circunscripciones plurinominales. La discusión de estos cinco aspectos rebasa las limitaciones de este artículo por lo cual debemos conformarnos con su simple enunciación, para retornar al análisis de la reforma de 1982 a la LFOPPE.

Las reformas legales mencionadas tuvieron efectos negativos porque en casi todos los casos se caracterizaron por ampliar el margen de maniobra gubernamental y del partido del régimen, restringiendo el espacio de la oposición. La administración electoral, por su parte, tuvo el efecto de hacer patente y enfatizar los aspectos de restricción y control que la LFOPPE contenía desde sus orígenes.

Las modificaciones a la LFOPPE promulgadas el 6 de enero de 1982 consistieron en la reforma y/o adición de alrededor de 30 de sus artículos. De particular importancia fueron las transformaciones que sufrieron los artículos 68, 70, 212 y 228. Los dos primeros se refieren a las causales de pérdida de registro partidario y los últimos a los procedimientos de cómputo y anulación de votos en los comités distritales electorales.

En su versión original la fracción I del artículo 68 de la LFOPPE decía que un partido perdería su registro "por no obtener en tres elecciones consecutivas el 1.5% de la votación nacional".¹⁵ Esto, de hecho, podía significar que los partidos que obtuviesen una vez su registro definitivo no lo perdieran nunca por razones electorales.

En efecto, bajo tales condiciones, los partidos pequeños podían asegurar permanentemente su registro por medio de coaliciones en las cuales se asignaran alternadamente los votos de coalición para los efectos del registro. Esta situación era particularmente favorable para partidos medianos (léase PAN y PSUM); pues al no tener las preocupaciones de obtener menos del 1.5% de la votación podían funcionar, como articuladores privilegiados de las coaliciones que podían asegurar registros permanentes.¹⁶ La ventaja de semejantes coaliciones consistía en

¹⁵ Al respecto conviene señalar que la iniciativa presidencial de 1977 proponía que fuesen dos las elecciones consecutivas sin obtener más de 1.5% de la votación las que causasen la pérdida del registro. La diputada Ifigenia Navarrete propuso con éxito que el número se elevara a tres.

¹⁶ El asunto fue planteado en términos muy similares por el diputado Pablo Gómez (PSUM) cuando se discutió la reforma al artículo 68 en la Cámara de Diputados en las

poder mantener elevado el número potencial de votos contra el PRI y el gobierno en la Comisión Federal Electoral (CFE). Y dicho aspecto había llegado a ser importante desde 1981, pues la "aritmética" de la CFE empezaba a complicarse.

En ella, el sector PRI-gobierno tiene asegurados cuatro votos (el del PRI, el del Senado, el de la Cámara de Diputados y el del secretario de Gobernación) a los cuales presumiblemente se puede añadir, en el caso de una extrema urgencia, el del notario. Sin embargo, se considera deseable, para la legitimidad del sistema, que no sea necesario el voto del secretario de Gobernación y, por supuesto, que nunca vote el notario.¹⁷

Del otro lado de la mesa, en 1981 había seis partidos opositores con registro definitivo (PAN, PPS, PARM, PDM, PSUM, PST) y dos con registro condicionado (PSI y PRT). De ellos el voto del PARM es casi tan seguro para el gobierno como el del mismo PRI, por lo cual quedaban siete potenciales votos en contra.¹⁸ Había además, un partido que buscaba afanosamente el registro (PMT).

La participación de tantos partidos había provocado que la Comisión Federal Electoral se volviera complicada, y la alianza PRI-gobierno con algunos partidos opositores empezó a ser indispensable. Por ello la independencia que daba la seguridad del registro se convirtió en indeseable y se decidió suprimirla.

Para anular la verdadera definitividad que tenía "el registro definitivo" era necesario modificar el artículo 68 en su fracción primera. Y esto se hizo de manera radical, pues quedó establecido que el registro se perderá si un partido obtiene menos del 1.5% de la votación nacional en una sola elección.

El artículo 70 de la ley también tuvo que ser reformado, pues en su forma original permitía que aun bajo las nuevas reglas del artículo 68 fuese posible establecer coaliciones con el objeto de asegurar regis-

sesiones del 5 de diciembre de 1981. Gómez aseguraba que el Partido Comunista Mexicano (a punto de registrarse oficialmente como PSUM), nunca recurriría a esa táctica, pero señalaba que ahí estaba la posibilidad técnica de hacerlo. Cf. *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, LI Legislatura, tomo III, año II, núm. 35, pp. 84-85.

¹⁷ Esta opinión fue ratificada por el comisionado del Senado, Patrocinio González Blanco, quien declaró que en las sesiones de la CFE de 1985 había sido "destacable que las decisiones fueron tomadas exclusivamente por los partidos políticos sin necesidad de que el presidente de la CFE emitiera su voto de calidad". *La Jornada*, agosto 2 de 1985, p. 5.

¹⁸ De hecho, en el seno de la Comisión se ha dado con notoria frecuencia la formación de un bloque anti-PRI de cinco partidos (PAN, PDM, PSUM, PRT, PMT). El PPS y el PST, en cambio, han estado votando invariablemente con el PRI. En el caso del PPS esto es explicable porque su oposición al PAN ha sido en el tan consistente como su antipatía verbal. En el caso del PST, parece que está ocurriendo un fenómeno similar. Sin embargo, no es imposible que alguno de estos dos partidos se sume en determinada ocasión al bloque anti-PRI y meta en un lío de consideración al presidente de la CFE.

tros. Un procedimiento técnico para evadir la restricción impuesta en el artículo 68 puede ejemplificarse así: un partido mediano establece una coalición con un partido chico pero sólo para una elección específica (v. gr. solamente para diputados de representación proporcional) y se decide que los votos de la coalición se asignen, *para efectos de registro*, al partido chico. Así, éste asegura su registro gracias a la coalición y el partido mediano lo asegura por sí solo en la elección sin coalición (la de diputados de mayoría, por ejemplo). Este subterfugio se imposibilitó pues el artículo 70 reformado precisó que para efectos de registro sólo se considerará la elección de diputados de representación proporcional.

De este modo, en lo tocante a definitividad o condicionamiento del registro, el sistema electoral pasó de un extremo a otro. En vez de gozar de un registro verdaderamente definitivo, todos los partidos se encontraron con que, de hecho, a partir del 6 de enero de 1982 tenían sólo registro condicionado.

Por ello, no debe causar sorpresa que los partidos independientes del PRI sean cada vez más agresivos en sus protestas contra el fraude: después de todo, se juegan la vida en cada elección. Tampoco debe extrañar el que los partidos que desde antes de la reforma buscaban apoyo priísta y gubernamental ahora redoblen sus esfuerzos para aliarse con el PRI.

Así, se produce un doble proceso: por un lado, tres partidos parecen estar empeñados en una competencia centrípeta para acercarse al PRI o a Gobernación; por el otro, los demás partidos adquieren tonos cada vez más antisistema electoral y en esta actitud llegan a borrarse las distancias ideológicas derecha-izquierda en favor de coincidencias tácticas antipriístas y antisistema. El resultado: una reducción neta del pluralismo y una elevación constante del potencial de conflicto. La configuración de estos bloques antisistema se había venido restringiendo a las dirigencias partidarias y ocurría casi exclusivamente en el seno de los órganos electorales colegiados. Sin embargo, la formación de un frente amplio (PAN, PDM, PSUM, PMT, PRT) en San Luis Potosí, a raíz de la represión de una manifestación del Frente Cívico Potosino, constituye una escalada en este proceso.

El otro aspecto importante de la reforma electoral de 1982 es el relativo a los artículos 212 y 228 de la LFOPPE y sus resultados son tanto o más paradójicos que la reforma de los anteriores.

El artículo 212 especifica los procedimientos de escrutinio que se realizan en los comités distritales. En su versión original ordenaba que *la votación de una casilla sería anulada si*: el acta de escrutinio contenida en el paquete electoral no coincidía con la que obrara en poder del comité distrital; existe protesta fundada en términos del artículo 222 de la ley; o si el paquete electoral presentaba muestras de altera-

ción y tras compulsar su acta de escrutinio se encontraban discrepancias en los resultados. En su versión actual, el artículo señala que solamente se anulará la votación de una casilla en el caso de que no coincidan las actas contenidas en el paquete y la que obre en poder del comité. En los casos en que existan protestas fundadas, o en que los paquetes que estén alterados contengan discrepancias en sus resultados la votación simplemente será "no computada". Es decir, ni se contará ni se anulará. Simplemente se echará al cesto de basura.

El artículo 228 fue reformado en el mismo sentido, de modo tal que se estableció que el recurso de protesta, cuando se encuentre fundado, no causará anulación de la votación, sino simplemente su "no computación", figura jurídica sin consecuencia alguna. Aparentemente estas reformas son intrascendentes pero no es así. Muy probablemente fueron motivadas por la intención del régimen de reducir el problema de la anulación de votos en las casillas conflictivas para así evitar la ocurrencia de elecciones anuladas.¹⁹ Si se observa el cuadro 1, se podrá ver que en las cuatro elecciones previas a la de 1979 (primera posterior a la reforma de 1977), el porcentaje de votos anulados había alcanzado niveles altos, si se comparan con los que la oposición obtenía (en todos esos casos, sólo el PAN y el PRI obtuvieron más votos de los que fueron anulados, mientras que el PPS y el PARM no sumaban juntos tantos votos como los anulados). En lo que toca a anulación de distritos, el problema era menor.

CUADRO 1
ELECCIONES PARA DIPUTADOS

	1970	1973	1976	1979	1982	1985
Porcentaje de votos anulados	4.21	9.95	5.67	5.85	0.05*	4.70
Elecciones anuladas	0	1	1	5	1	0

* En las elecciones presidenciales de ese mismo año el porcentaje de votos anulados fue de 4.47 y en las de diputados de representación proporcional fue de 4.90.

FUENTE: Registro Nacional de Electores.

¹⁹ Esta hipótesis fue expresada en términos más duros por el entonces diputado Pablo Gómez, quien al hablar en contra de la iniciativa de reforma a los artículos 212 y 228 dijo que son "un atraco... para evitar nulificaciones". A favor de la iniciativa habló el diputado Antonio Cueto Citalán, experto priísta en asuntos electorales.

La primera elección después de la reforma política siguió presentando altos porcentajes de votos anulados (de nuevo, sólo el PAN y el PRI obtuvieron más votos que los anulados) y además se presentaron cinco casos de anulación de toda una elección para diputados.

En cambio, en la elección para diputados de mayoría relativa de 1982 (posterior a la reforma de los artículos 212 y 228) sólo se registraron 0.05% de votos anulados. Esto hace pensar que los objetivos que se buscaban al introducir la figura de "no computación" se habían logrado.

Más claro aparece esto si se revisan los datos correspondientes a las elecciones para diputados de representación proporcional de ese mismo año. En ese caso, los votos anulados alcanzaron el 4.90% del total, y los no computados llegaron a 2.94%. Así, de no haberse reformado los artículos 212 y 228, el total de votos anulados en esa elección hubiera sumado 7.84% del total, cifra que no es pequeña. Para ponerla en proporción compárese ese dato con la votación que obtuvieron juntos cinco partidos (PPS, PARM, PDM, PST y PRT) en esos comicios: 8.80 por ciento.

También es ilustrativo el caso de la primera circunscripción plurinominal de 1982. Según datos oficiales, en esa circunscripción la suma de votos anulados (6.39%) y no computados (4.74%) alcanzó la cifra de 11.13% de la votación total. Ese porcentaje es mayor al que acumularon (10.41%) seis partidos juntos (PPS, PARM, PDM, PST, PRT y PSD).

Lamentablemente, es muy difícil estimar el efecto total que esta reforma tuvo, pues las autoridades electorales no suelen proporcionar datos sobre casillas, secciones y votos no computados. Es difícil creer que esta falta de información es involuntaria: si con la introducción de la figura de "no computación" de votos se logró eliminar el efecto legal indeseable (anulación de elecciones) que ciertas prácticas electorales tenían, con la falta de información sobre la cantidad de votos, casillas y secciones no computadas se evitaba impactar desfavorablemente a la opinión pública.

Sin embargo, algo salió mal en 1985. En primer lugar, aunque en esos comicios no hubo ningún distrito en donde se anularan elecciones, la cifra oficial de votos anulados se volvió a elevar hasta 4.70%.

Pero más grave fue el hecho de que el "truco" de la "no computación" quedó en evidencia debido a que el número de casillas sin computar excedió los límites razonables en el estado de Chihuahua. El tercer distrito de esa entidad, con cabecera en Ciudad Juárez, fue el principal afectado, pues de acuerdo a los reformados artículos 212 y 228 de la LFOPPE, el comité distrital únicamente pudo computar 10 de las 103 casillas del distrito, que contenían apenas 2 750 votos (3.38% del padrón). Como la "no computación" no causa nulidad el comité distrital electoral tuvo que expedir constancia de mayoría a un candidato

panista con escasos 1 656 (un mil seiscientos cincuenta y seis) votos contados a su favor. Lógicamente, el caso provocó agitación en la Comisión Federal Electoral, que tras largos debates registró la constancia. Obviamente, si la LFOPPE no se hubiera reformado en 1982, las elecciones en ese distrito hubieran tenido que ser anuladas.

Y el caso del tercer distrito de Chihuahua no es el único (aunque ciertamente es el peor) en el cual la "no computación" ha excedido los límites razonables. Aunque la información al respecto es escasa, cuando se debatió sobre el distrito mencionado en la Comisión Federal Electoral se informó que en los principales distritos del estado de Chihuahua se instalaron el 7 de julio de 1985, 705 casillas, pero que el 14 de julio los comités distritales únicamente pudieron computar 431 paquetes en el caso de diputados de mayoría y 372 en el de plurinominales.

El agitado debate que se dio al respecto de estos distritos fue solucionado de una manera curiosa: en contra del registro de la constancia de mayoría asignada al PAN en los distritos 3, 4 y 8 del estado de Chihuahua votaron el PRI, el PPS y el PST; a favor se manifestaron el propio PAN y el PDM (lo cual no extraña), el PSUM y el PRT (lo cual empieza a ser común) y los representantes del Senado y de la Cámara de Diputados.

En este caso como en el anterior, se confirma que una reforma electoral que restringe el espacio político de la oposición frecuentemente tiene como efecto la reordenación del espectro político, que abandona los ejes izquierda-derecha para adoptar los ejes régimen-antirrégimen.

Ese reordenamiento no implica la posibilidad de formación de una alianza estratégica o de una coalición del PAN y el PDM con el PSUM, el PRT y el PMT en la contienda electoral, pero sí produce coincidencias políticas en el terreno de la defensa del voto y el rechazo al sistema electoral vigente.

No es fácil que estas coincidencias tácticas se articulen de una manera coherente, pero mientras más se presione a esos partidos en el terreno electoral más posibilidades habrá de que ocurra. El frente amplio de San Luis, insistimos, parece haber sido premonitorio. Posteriormente se realizaron algunos comicios importantes: Durango, Baja California Norte y Michoacán, pero sobre todo los de Chihuahua. El hecho de que la administración electoral en esas entidades insistiera en aplastar a la oposición a toda costa, en cierta forma fue un avance en el camino a la radicalización de los términos de la competencia electoral. Ya el PAN ha sacado a relucir la amenaza de no participar en comicios. Si la cumple aislado dará un golpe serio a la legitimidad del sistema electoral; si la cumple acompañado de un bloque que incluya a los demás partidos que integraron el frente de San Luis Potosí el golpe sería devastador.

CONCLUSIONES: ¿PIEDRA EN EL CAMINO O CORRIENTE ALTERNA?

Si lo anteriormente argumentado es correcto, queda a este autor una duda. ¿Fueron las reformas electorales de 1982 un tropiezo en el largo andar del reformismo electoral mexicano, o son la muestra de que éste tiene un movimiento alterno, de contracción-expansión-contracción?

Si es cierto lo primero, es evidente la inminencia de una nueva reforma electoral que solucione los problemas que hoy tiene el sistema electoral, deshaciendo entuertos y presentando a los partidos de hoy nuevas soluciones y un nuevo juego de problemas. El reformismo electoral seguirá siendo así una sólida base para la estabilidad (aunque quizá no para la democracia) del régimen político mexicano y un factor de esperanza para quienes contemplan la historia política de México como un proceso gradualista de evolución con aspiraciones democráticas.

Si la segunda posibilidad resulta cierta, entonces estamos en la ruta de un creciente endurecimiento de la política mexicana, que restablecerá en niveles más profundos un régimen de poca política y mucha administración. Esta posibilidad puede parecer alarmista, pero no es descabellada ni su enunciado es original. Para consuelo de quienes deseamos que no se materialice, parece que la teoría está de nuestro lado, pues de ocurrir este escenario de crisis política lo haría sucediendo a una crisis económica. Y eso sería mecanicismo transnochado.

Primavera de 1986.

DE LA PÉRDIDA DE CONFIANZA EN EL BUEN GOBIERNO, 1970-1982

CARLOS ARRIOLA
El Colegio de México

*El ciudadano que ya no cree en los valores de
su ciudad es tan temible como el que se aferra
a ellos con pasión exclusiva.*

RAYMOND ARON
[Dimensiones de la conciencia histórica]

I

CRISIS es la palabra más utilizada en los últimos años para describir el estado del país y del mundo contemporáneo. Pareciera que conforme nos acercamos al año 2000 se produce una gestación inconsciente de ideas escatológicas, a pesar de los avances de la ciencia, en especial de la biología. Temores seculares afloran revestidos de nuevas preocupaciones, causando desaliento e incertidumbre. Ciertamente nos acercamos al próximo milenio en un clima de desasosiego.

Como lo ha señalado el premio nobel Jacques Monod, en su libro *El azar y la necesidad*, nuestro destino no se encuentra escrito en las estrellas, ni está sujeto a leyes históricas. En toda indagación debe partirse del supuesto de que la Historia, con mayúscula si se desea, no tiene más sentido que aquel que el hombre quiera y pueda proporcionarle. "Lo prodigioso de la historia", escribe Octavio Paz, "es que es inesperada", y añade citando a Benedetto Croce: "es la hazaña de la libertad", para concluir su tesis afirmando: "lo más importante es que el mismo protagonista de la historia, el agente del futuro, no es una clase social sino los hombres mismos. En ellos, en sus pasiones, en su lado oscuro, absolutamente rebelde a las geometrías de la razón, está la falla de la idea del futuro".¹

¹ Véase Octavio Paz, Mario Vargas Llosa y José Bianco, "Civilización y fin de siglo", en *Vuelta*, núm. 105, agosto de 1985, pp. 7-10.

Por otra parte, el uso y abuso de la palabra crisis la han vaciado de un contenido preciso y han desdibujado los contornos de su definición. Igualmente se emplea para describir las dificultades del presente que para justificar la adopción de una conducta o la imposición de una política. Indistintamente se habla de una crisis estructural o crisis "coyuntural". También resulta útil para efectuar brillantes demostraciones, por supuesto *a posteriori*, de profecías sobre el desarrollo o fracaso de teorías históricas y sociales.

Para Corominas la crisis "es una mutación grave que sobreviene en una enfermedad para *mejoría* o empeoramiento". Pareciera que se ha olvidado que la mutación pueda desembocar en una *mejoría* y predomina el sentido fatalista. Esta aceptación indiscriminada y generalizada del término en este sentido implica necesariamente una referencia a un pasado de prosperidad, de tranquilidad y a la existencia de un paraíso perdido. Decir que a nuestro parecer cualquiera tiempo pasado fue mejor, como dijera Jorge Manrique, implica una corta memoria histórica, pues las dificultades del presente que indudablemente han adquirido una dimensión muy grave, no son comparables a las tragedias de las guerras mundiales o a las que México conoció en el siglo xix, en el momento de constituirnos como nación y dotarnos de instituciones políticas y sociales. A la quiebra de las finanzas públicas en el pasado se sumaron las luchas fratricidas y las intervenciones extranjeras, que aparejaron pérdidas del territorio nacional y vergonzosas búsquedas del apoyo de otras naciones, todo ello en un clima de vacío político por la inexistencia de una conciencia nacional. Y a pesar de todo, fue posible el surgimiento de un proyecto político que articulara los intereses particulares y desembocara en el surgimiento de una voluntad nacional para constituirnos como un todo, diferenciado del extranjero.

Mirar a los países desarrollados, y en especial, a la colindante potencia cuyo peso se impone prácticamente sobre todo el orbe, conduce a algunos al desaliento. Pero aquellos que solamente tienen ojos para Estados Unidos, también deberían volverlos hacia otros países —especialmente hacia los que han accedido recientemente a la independencia— y constatar que la riqueza de nuestro pasado histórico, los resultados de la educación nacional, la adquisición de conocimientos tecnológicos y sobre todo la instauración de un sistema político y social han dado consistencia y viabilidad al desarrollo de un proyecto nacional.

No podemos cerrar infantilmente los ojos a la gravedad que presentan los problemas que enfrenta la sociedad mexicana, al igual que muchas otras, cuyas raíces se encuentran no solamente en los errores, garrafales si se quiere, de algunos de sus dirigentes, sino también en una serie de circunstancias internacionales que acentuaron los errores

internos y proporcionaron una dimensión tal a los problemas que estuvimos al borde de la catástrofe y hubo necesidad de cancelar o aplazar *sine die* numerosos proyectos de desarrollo económico y social. Si las finanzas públicas y el manejo político se hubieran conducido con mesura, hubieran permitido un avance menos rápido pero sólido para satisfacer las necesidades básicas del crecimiento económico y las demandas de justicia social.

El desenlace de los gobiernos de Luis Echeverría (1970-1976) y de José López Portillo (1976-1982) hubiera revestido los rasgos de una ópera bufa de no haber sido por las secuelas de sus actos. De ellos hubiera podido decirse que no se puede gobernar solamente con las ideas y los decretos ni tampoco actuar sin reflexión. Los diálogos imaginarios entre Sade y Marat en la obra de Peter Weiss son más que significativos:

—Te equivocas, Sade, te equivocas; no hay muralla que pueda perforarse con sólo la agitación de la idea. Ni puedes subvertir órdenes con la pluma. Por mucho que queramos comprender lo que nace, ello surge sólo entre torpes acciones. Tan corruptos estamos por el pensamiento que cada generación tomó de otra que ni nuestros mejores saben salir de apuros. Hemos inventado la Revolución pero aún no sabemos manejarla. En la Convención siguen siendo individuos, con su vanidad cada uno, y cada cual quiere algo del pasado.

Sade a su vez incrimina a Marat:

—Ahí yaces en el baño como en el agua rosada de la matriz. Nadas retorcido, solo con tu imagen del mundo, a la que ya no corresponden los hechos de afuera. Querías tú fundirte con la realidad y ella te ha reducido a este rincón.

Y el coro interroga constantemente:

—Marat, con nuestra Revolución, ¿qué está pasando? Marat, no queremos seguir esperando; Marat, seguimos siendo pobre gente, y queremos los cambios hoy inmediatamente.²

Para la opinión pública, los niveles que alcanzó la corrupción, el nepotismo y sobre todo la desmesura de López Portillo fueron en cierta medida peores que el voluntarismo irreflexivo de Echeverría, ya que contó con recursos que pocos presidentes de la República han tenido a su alcance para hacer frente a los ancestrales lastres del país y hubiera podido corregir problemas de fondo y encauzarlo hacia una nueva modernización por un camino modesto, pero sólido. Los defectos son fáciles de criticar, especialmente a toro pasado, pero queda una interrogante: ¿No hubo problemas estructurales que requerían de una acción más profunda, aunque menos vistosa, de una lucha tenaz y ar-

² Peter Weiss, *Persecución y asesinato de Jean Paul Marat*, México, Editorial Grijalbo, 1965, pp. 44 y 45.

dua, para combatir males ancestrales como la corrupción y la ineficiencia?

Es necesario reconocer que la proximidad de los acontecimientos puede impedir un análisis frío y objetivo que corresponderá efectuar a historiadores que gocen de la perspectiva que el tiempo dará a los acontecimientos recientes y al conocimiento de los efectos a largo plazo de las medidas asumidas. Sin embargo, a los contemporáneos que estamos sumergidos en las consecuencias inmediatas de los hechos no pueden escapárseles los resultados negativos de las acciones de los dos presidentes al final de sus mandatos, cuando ya no les tocaba asumir las consecuencias de los mismos: la expropiación de tierras en el noroeste del país y el retiro de la concesión para la explotación de la banca a los particulares fueron realizados en los últimos días de sus gobiernos, en un acto que, quierase o no, revistió el ropaje del capricho y la improvisación, porque fueron decididos más en función de circunstancias personales que nacionales. A pesar de que se guardaron las formas jurídicas, dadas las disposiciones constitucionales y las características del sistema político (puntos sobre los que se volverá más adelante) no por ello dejaron de aparecer como actos arbitrarios y decisiones autocráticas.

Con estas medidas dilapidaron un capital sumamente escaso, difícil de conseguir y sobre todo de acumular: la *confianza* en la *racionalidad* del orden constitucional y la *confianza* en el funcionamiento del sistema político, ambas indispensables para asegurar la *legitimidad*, que cualquier sistema social o político exige para su correcto funcionamiento. Las dificultades de orden económico que todo país es susceptible de sufrir y que actualmente la mayoría enfrenta, pueden ser superadas siempre y cuando exista una creencia básica en la racionalidad del orden económico y en la legitimidad del sistema político. Estos dos ingredientes son condición necesaria, aunque no suficiente, para infundir confianza a la población en las políticas gubernamentales. De lo contrario, tanto los individuos como las empresas asumirán un comportamiento económico racional a nivel individual pero desastroso a nivel nacional.

II

En un interesante trabajo reciente sobre el problema de la pérdida de confianza,³ Seymour Martin Lipset, se plantea la siguiente pregunta: ¿Qué está mal en el funcionamiento del orden institucional, tal y como

³ Seymour Martin Lipset, *The confidence gap. Business, labor and government in the public mind*, The Free Press, Nueva York, 1983.

el público lo percibe? La respuesta, o más bien las respuestas son el resultado de una serie de encuestas realizadas durante un largo periodo que abarca desde la presidencia de Johnson hasta la de Carter, o sea aproximadamente veinte años. Contra lo que pudiera suponerse los datos muestran que malas condiciones económicas, tales como la inflación y el desempleo, tuvieron poco impacto en la pérdida de la confianza ya que el público norteamericano separó las dificultades de su situación personal del funcionamiento global de la sociedad. La pérdida de confianza tuvo su origen, según Lipset, en otras causas de origen no económico, como la guerra de Vietnam, los conflictos raciales y la creciente polarización social, entre otros factores. Una de las conclusiones dignas de subrayarse es que la pérdida de credibilidad no se origina en una mala noticia sino en un conjunto de malas noticias: *The sheer quantity of bad news*. Otra conclusión interesante es que el deterioro ocurrido entre 1960 y 1980 no desembocó en un radicalismo de izquierda sino en un mayor conservadurismo. La elección y sobre todo la reelección de Reagan, posterior a la publicación del libro, confirma las conclusiones de Lipset.

Inútil decir que en México carecemos de un sistema de información que permitiera un trabajo cuantitativo como el desarrollado de Lipset. Por otra parte cabría preguntarse si dadas las grandes diferencias en la estructura social, el orden constitucional, el sistema político y la distribución de la riqueza, tendría sentido una metodología semejante a la usada por el autor norteamericano. Sin embargo, es pertinente plantearse la pregunta inicial de su trabajo para tratar de aproximarse al problema de la credibilidad: ¿Qué está mal en el funcionamiento del orden institucional, tal y como el público lo percibe?

Lo primero que habría que delimitar es el término "público". Es de suponerse que Lipset integró una muestra representativa de la población norteamericana. El estudio de la confianza y la credibilidad en este caso se basó en las opiniones de los empresarios y en las declaraciones que formularon sus dirigentes, así como en las hechas por algunas otras asociaciones civiles que representan los intereses de productores de una cierta rama. Por extensión puede suponerse que participen de la misma posición las clases medias con capacidad de ahorrar, como son los altos ejecutivos de una empresa, los profesionistas y otros grupos cuyos ingresos no provienen directamente del Estado. También se consideraron las declaraciones de los dirigentes del Partido Acción Nacional, cuyos puntos de vista, manifestados en diversas declaraciones, en discusiones sobre iniciativas de ley y en su comportamiento en la Cámara de Diputados, son cercanos a la mayor parte de los puntos de vista empresariales.

Podría objetarse que la COPARMEX no necesariamente representa los puntos de vista de todos los empresarios, y que hay otros grupos con

mayor peso como el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios, que constituye el interlocutor del gobierno. Es cierto. Sin embargo, para los fines de este trabajo son más importantes los puntos de vista de la COPARMEX, porque tiene mayor representatividad e influencia sobre la opinión de diferentes grupos de pequeños y medianos empresarios, de numerosas asociaciones de ejecutivos, clubes y otros grupos de clase media. Interesa también porque desde hace casi diez años, y concretamente bajo la dirección de Andrés Marcelo Sada, se ha constituido en el centro de oposición a lo que ellos consideran políticas populistas. En más de un sentido ha sido el catalizador de diversos grupos y el nexo, principalmente en el norte del país, con el PAN.

Las manifestaciones de "incertidumbre y desconfianza" de organizaciones empresariales han estado asociadas a actitudes populistas del jefe del ejecutivo y de sus principales colaboradores,⁴ así como a políticas, en algunos casos aparentes y en otras reales, tendientes a modificar la distribución del ingreso, la concentración de la propiedad a ampliar el ámbito de acción del Estado, etc. La política exterior también es fuente de preocupación para estos grupos ya que la ligereza con que se han abordado ciertos problemas internacionales que han implicado un enfrentamiento con Estados Unidos (los casos de Chile, El Salvador y Nicaragua, para mencionar los más recientes) y los compromisos que se han adquirido con otros países, económicos en algunas ocasiones y verbales en las más, los han conducido a atribuir al gobierno mexicano actitudes y comportamientos radicales. En los últimos años y como consecuencia del proceso gradual de politización de algunas asociaciones de empresarios, principalmente del interior del país, las elecciones han constituido para estos grupos un motivo más de desconfianza en el sistema político y económico. A título de ejemplo baste señalar que en la reunión de la COPARMEX, celebrada en el mes de octubre de 1985 en Guadalajara, se exigió un cambio del modelo de desarrollo y se pidió "la reprivatización total de la sociedad mexicana, ahogada actualmente en una estructura burocrática"⁵ y días después la prensa informó de un documento titulado "Las elecciones de la crisis", publicado por la misma asociación, en el que se afirma que el 7 de julio anterior había sido "la oportunidad desperdiciada para iniciar uno de los cambios estructurales más urgentes que reclama la nación...", ya que constituyó una ocasión "en que México pudo modernizar su sistema político sin grandes costos para la estabilidad y el or-

⁴ Carlos Arriola, *Los empresarios y el Estado*, México, SEP/Fondo de Cultura Económica, 1981 (Colección SepOchentas). Véase también Carlos Arriola y Juan Gustavo Galindo, "Los empresarios y el Estado en México (1976-1982)", en *Foro Internacional*, núm. 98, vol. XXV, octubre-diciembre de 1984, pp. 118-137.

⁵ Véase *Excelsior*, 12 y 13 de octubre de 1985.

den social". El documento no oculta sus simpatías por el "ncopanismo" (en el original) y concluye:

A una sociedad así ofendida no se le puede pedir *confianza*. De una comunidad así burlada no se puede esperar que tenga respeto y credibilidad en las instituciones políticas. Un país en estas condiciones queda desactivado, frustrado, dolido y ciertamente no son éstas las cualidades que se requieren de un pueblo para acometer las gigantescas tareas que demanda la recuperación nacional.⁶

En síntesis, podría afirmarse que son los aspectos sociales del desarrollo y la dimensión del Estado, que no necesariamente son populistas, los objetados por los grupos económicamente poderosos y por amplias capas medias, principalmente urbanas. Debido a que los aspectos sociales del desarrollo se encuentran consagrados por la Constitución y dadas las características del sistema político mexicano, el ejecutivo ha podido introducir prácticamente todas las reformas que desea a los textos legales, sin producirse una ruptura del orden legal cuando se ha querido poner el acento, en ocasiones con ánimo populista, en las cuestiones sociales. Los grupos impugnadores no han podido frenar, debido a su falta de fuerza, ninguna de las políticas del ejecutivo, y se han reducido por consiguiente a una especie de resistencia pasiva: no invertir y trasladar capitales al exterior. Ningún gobierno ha podido soportar esta guerra de desgaste ya que difícilmente puede resolver las graves carencias y los enormes problemas que enfrenta sin el concurso de los grupos mencionados. Por eso es urgente preguntarse qué es lo que no funciona en el orden institucional que genera tales sentimientos de animadversión.

III

Cuando se habla de orden institucional se asocia en seguida a *racionalidad*, a previsibilidad de comportamientos, a la posibilidad de ejercer el cálculo, con objeto de poder tomar decisiones en cuanto a gasto y ahorro, a inversión y ganancias. Esto es válido no sólo para el empresario, sino también para el ahorrador común y corriente, interesado o no en la política, pero sí preocupado por el futuro de su dinero. El gran teórico de la racionalidad, como es sabido, es Max Weber. Para él la racionalización del derecho como lo hizo primero Roma, después la Iglesia y posteriormente todo Occidente, resultó fundamental para el surgimiento del capitalismo ya que éste no puede operar donde predominan los puntos de vista religioso-rituales: lo que necesita el capi-

⁶ Véase *Excelsior*, 21 de octubre de 1985.

talismo, afirma Weber, es un *derecho* con el que se pueda contar lo mismo que con una máquina:

La necesidad de una administración racional es igualmente necesaria para el capitalismo o el socialismo ya que una dominación burocrática es inseparable de la administración de masas [...] La necesidad de una administración más permanente, rigurosa, intensiva y *calculable*, tal como la creó —no solamente él (capitalismo) pero ciertamente y de modo innegable él ante todo— sin la que no puede subsistir y que todo socialismo *racional* tendrá que aceptar e incrementar, determina el carácter fatal de la burocracia como médula de toda administración de masas.⁷

Son dos, por consiguiente, los elementos constitutivos de la racionalidad: el primero es la existencia de normas claras, precisas, que configuren la existencia de un Estado de derecho, en el cual el ciudadano conozca las posibilidades y límites de su acción y el gobierno asuma el papel que le corresponde y que fija la legislación vigente. La constitución y sus leyes reglamentarias establecen el marco en el cual debe actuar el Estado y el texto indicará si debe limitarse a ser simple guardián del orden público o asumir un papel global en cuanto a las decisiones de inversión, ahorro, etc., como sería el caso de un Estado socialista. Lo importante es que el Estado actúe y se comporte dentro de los límites que el marco legal establece. En otras palabras, que una vez establecidas las reglas del juego, las respete. En esta forma el ciudadano sabrá a qué atenerse. Lo que no es racional es la existencia de un sinnúmero de facultades discrecionales (aunque algunas tendrán que existir) que posibilitan un cambio constante de las reglas del juego. Ello equivaldría a vivir en la incertidumbre política e impediría el desarrollo de un sistema productivo moderno.

El segundo elemento constitutivo de la racionalidad de un orden institucional es el político. Las bondades de la mejor constitución del mundo serán inoperantes si no funcionan los controles al ejercicio del poder establecidos por el orden legal. La división de poderes constituye el mejor sistema que se ha inventado para controlar la inevitable tendencia humana al abuso del poder. Al Congreso corresponde el control de orden político y en especial las modificaciones al orden legal. Al poder judicial le compete juzgar *a posteriori* si el ejercicio del poder se llevó a cabo dentro del marco legal, y deberá anular aquellas decisiones que escapen a la legalidad, así como proveer lo necesario para reparar el daño.

El funcionamiento del mecanismo diseñado para controlar el ejercicio del poder supone la existencia de un régimen democrático y plu-

⁷ Max Weber, *Economía y sociedad*, 6a. reimp., México, Fondo de Cultura Económica, 1983, pp. 178 y ss.

ral a la vez. Bajo un gobierno militar, sin elecciones, es impensable, y en un régimen socialista de partido único es muy difícil que se produzca. Entre estos dos extremos existe una variedad de situaciones, ninguna inmutable; incluso bajo un mismo gobierno pueden producirse una gama enorme de posibilidades. No existe ningún régimen constitucional, ni ninguna democracia sin adjetivos: todos son perfectibles y mudables.

En México, el marco legal lo constituye la Constitución de 1917, emanada del Constituyente surgido después de la Revolución. En un libro clásico, Oscar Morineau escribe:

El poder soberano no está limitado, al hacer su atribución de los bienes, por ninguna necesidad real o ideal y puede atribuir a la nación la propiedad plena o un dominio menor o ningún derecho. En igual forma, puede la norma otorgar a los particulares desde la propiedad plena del subsuelo hasta negarles todo derecho; finalmente, puede disponer que la apropiación, uso y disfrute del subsuelo por parte de los particulares es solamente un derecho de crédito o un permiso precario o un delito o bien un deber jurídico, como el servicio militar obligatorio, por ejemplo.⁸

Luego, Morineau analiza con sumo cuidado el artículo 27 y las interpretaciones que distinguidos juristas y algunos ministros de la Suprema Corte habían hecho del mismo, suscitadas con motivo de la discusión sobre la naturaleza jurídica de las concesiones mineras en la Suprema Corte en 1946. El razonamiento sigue siendo válido, como se verá, para muchos de los problemas que inquietan actualmente a ciertos sectores de la sociedad mexicana 40 años después. Además de las consideraciones jurídicas, al referirse al estado de la minería, estima por ejemplo que:

Los males que afectan a la minería son profundos y la mayor parte son comunes a otros males de la producción nacional. También aquí es *la falta de certidumbre y de sinceridad* en las relaciones existentes entre los diversos factores de la producción la causa de la baja producción y de los costos elevados...

El problema obrero requiere ante todo *certidumbre*. Ambas partes deben conocer previamente las reglas del juego y después respetarlas sin titubeos...

Y llega a una conclusión que sigue siendo fundamental:

El secreto para proteger al país no radica en la vaguedad de sus facultades sino en la *certidumbre* que crean sus normas, tanto en relación con la pro-

⁸ Oscar Morineau, *Los derechos reales y el subsuelo en México*, México, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1948, p. 291.

tección de la riqueza nacional como en su capacidad para estimular el desarrollo de la riqueza. Muchas veces nuestras leyes dan la impresión de que fueron hechas para estorbar el desarrollo del país, inspiradas en un vago temor de peligros cuyo contenido no conoce el legislador. Por este motivo da la impresión de que permite la explotación del subsuelo a regañadientes y con esta actitud muchas veces no logra ni la protección de la riqueza nacional y mucho menos su desarrollo. Mientras rija en México el principio de concesiones que permiten a la iniciativa privada el desarrollo del subsuelo es indispensable otorgar a dicha iniciativa privada la protección que haga posible la explotación más eficiente y económica. Para esto se requiere *certidumbre* jurídica y la solución de los problemas mencionados.⁹

El libro de Morineau es una defensa apasionada del *dominio y propiedad de la nación*, tal y como los define el artículo 27, y en contra de que los derechos reales sean la formulación "de una ley natural aplicable cada vez que aparece la apropiación, uso y disfrute de una cosa". Para el autor la interpretación del 27 no puede fundarse en principios extraños al texto legal. Su interpretación es positivista:

Determinado sistema no es jurídico en sí, sino que lo es cuando ha sido consagrado como norma objetiva de derecho en determinado lugar y tiempo; puede sostenerse que es justo, moral, eficaz, bello, etc., y aun se puede decir que es jurídico formalmente, pero para ser jurídico en el sentido de regir las relaciones humanas en determinado lugar y tiempo es necesario que sea incorporado en una norma jurídica positiva y vigente.¹⁰

Por otra parte considera que el artículo 27 busca el equilibrio económico indispensable para que el país "llegue a tener una verdadera democracia política y económica", que el objetivo elemental del Estado "no es la protección de la propiedad privada como quieren muchos, sino la de proporcionar alimentos a sus habitantes", y concluye:

Ante esta necesidad evidente y perentoria, resulta ridícula y cruel la tesis de los que pretenden que una parte fundamental de la riqueza nacional sea propiedad de una empresa extranjera y que el resto de la propiedad privada esté en manos de una minoría insignificante.¹¹

Morineau, excelente jurista y hombre de sentido común, entendió hace 40 años el problema que parece dominar nuevamente el panorama nacional: la necesidad de que existan reglas del juego claras. Si las vigentes no funcionan será necesario modificarlas y la Constitución ha previsto un mecanismo para hacerlo.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ *Ibid.*, p. 203.

¹¹ *Ibid.*, p. 205.

Las reformas introducidas al texto constitucional en 1982 constituyeron un gran paso para establecer reglas del juego claras al reglamentar la acción del ejecutivo en el campo de la actividad económica del Estado.

No en balde uno de los primeros actos del gobierno del presidente De la Madrid, fue el envío al Congreso de la Unión de una iniciativa de ley para reformar y adicionar los artículos 16, 25, 26, 27, 28 y 73 de la Constitución política del país. La fecha de envío fue el 3 de diciembre de 1982, o sea dos días después de haber asumido la presidencia, lo cual da una idea de la importancia que se otorgó a la actualización de la ley máxima con objeto de permitir "la convergencia de los esfuerzos de los sectores de la economía mixta para afirmar *la seguridad y la confianza* en el desarrollo de la nación", según afirma el texto de la exposición de motivos. Este texto también señala la necesidad de "ir dando cauce a una creciente organización y participación de la sociedad civil en todos los procesos de la vida nacional", ya que "los principios constitucionales del desarrollo económico nacional, que esta reforma propone, están referidos a la naturaleza y funcionamiento de nuestro sistema político que establece la Constitución. Éstos son correspondientes con el régimen de propiedad y las formas de relación entre el Estado y la sociedad que ella determina, así como con nuevos mecanismos de participación social que lleven a fortalecer y perfeccionar nuestro régimen democrático".

En la exposición de motivos también destaca el párrafo que se refiere a la delimitación de las funciones del Estado:

Para llevar esos propósitos a la realidad se establecen y ordenan de manera explícita las atribuciones del Estado en materia económica, siempre referidas al interés general y *limitadas estas atribuciones por la propia Constitución y las leyes*. Con ello se afirma el principio de legalidad en la función rectora del Estado y se le hace consistente con los instrumentos de la política económica y de la estrategia de desarrollo nacional.

Las modificaciones al artículo 25 reafirman el papel rector del Estado en el proceso del desarrollo nacional, aclarando que permitirá "el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales (en plural), cuya seguridad protege esta Constitución". El mismo artículo señala: "El sector público tendrá a su cargo de manera *exclusiva* las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28...", y en el último párrafo se indica:

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional en los términos que establece esta Constitución.

A su vez, el párrafo iv del artículo 28 define las áreas estratégicas que son función exclusiva del Estado (acuñación de moneda, petróleo y demás hidrocarburos, minerales radiactivos, etc.), e introdujo una modificación básica: "y las actividades que expresamente señalen *las leyes que expida el Congreso de la Unión*". La importancia de esta modificación constitucional radica que en lo sucesivo no será una facultad discrecional del jefe del ejecutivo el ampliar, mediante decreto o acuerdo presidencial, el área económica reservada al Estado. Los cambios tecnológicos, los nuevos descubrimientos podrán obligar a ampliarla, pero se introduce una buena dosis de *racionalidad* al fijarse la competencia del poder legislativo para controlar los actos del ejecutivo.

En otras palabras, la iniciativa retoma el clásico principio del derecho constitucional: a los particulares se les permite hacer todo aquello que no les está prohibido, mientras que el Estado sólo puede realizar aquello para lo que está facultado. De esta manera se acepta poner diques al ejercicio del poder y garantizar el concurso de los particulares en el desarrollo del país.

Otro paso que debe darse para suprimir focos de incertidumbre es legislar sobre el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, referente al derecho que tiene la nación en todo tiempo de imponer a la propiedad privada "las modalidades que dicte el interés público". La imposición de "modalidades" corresponde al ejecutivo, quien puede hacerlas por simple decreto, sin necesidad de obtener la aprobación del poder legislativo mediante una ley. Los particulares están protegidos por una norma (párrafo segundo del art. 27) que reza: "las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización". Es indudable que la protección jurídico-política contra un abuso del poder en este renglón, es débil.

Una reforma al párrafo citado debería rodear de mayores garantías al particular. *No se trataría de que el Estado renunciara al derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que considere pertinentes en función del interés social, sino simplemente reglamentar el ejercicio de esta facultad.* Un Estado moderno está obligado a ser "rector" de la vida económica y "árbitro y regulador de la vida social", pero también está obligado a comportarse conforme a derecho y a ser racional para ser moderno, evitándose al máximo el uso de facultades discrecionales por parte de uno de los poderes, sin control de los otros.

Con estas reformas e incluso con otro texto legal, no puede garantizarse el funcionamiento perfecto del Estado de derecho y el respeto y garantía de los diversos y variados intereses de los distintos grupos sociales. Ninguna legislación puede prever la infinita variedad de situaciones humanas que se presentarán en el transcurso del quehacer histórico. El funcionamiento adecuado de una sociedad dependerá de la aplicación del orden constitucional, del funcionamiento del orden

político y de la confianza que los ciudadanos tengan en sus instituciones y en sus gobernantes.

IV

México ha logrado estabilidad política y desarrollo económico, escribió Daniel Cosío Villegas, "sin acudir a ninguna de las dos fórmulas políticas consagradas: la dictadura o la democracia occidental",¹² ya que sin haber sido gobernado arbitraria o dictatorialmente predomina en el país el poder ejecutivo sobre el legislativo y el judicial, y existe un partido oficial o semioficial, no único, pero sí abrumadoramente dominante. Por lo mismo, para Cosío Villegas, las dos piezas principales y características del sistema político mexicano son: una presidencia de la República con facultades de "una amplitud excepcional", y un partido oficial predominante.

Por consiguiente, el comportamiento del presidente de la República tiene una importancia fundamental en la generación de sentimientos de confianza en el sistema jurídico y político. Este comportamiento abarca desde los aspectos de su vida privada hasta los institucionales. Por otra parte, la presencia preponderante de un solo partido en la Cámara de Diputados y el control total del Senado, han permitido que el poder ejecutivo lleve adelante su política sin ningún tropiezo, lo cual ha dado estabilidad al sistema. Durante el periodo del "desarrollo estabilizador" (1953-1970) se logró acumular un gran capital de confianza en el sistema y en cierta forma se fijaron las reglas del juego.

Cuando los siguientes presidentes asumieron políticas de tintes populistas o adoptaron medidas económicas erráticas, contradictorias o ineficaces se puso de manifiesto una de las debilidades del sistema: la imposibilidad de que el poder legislativo las enmendara y mucho menos que pudiera frenarlas. En esta forma se rompieron las reglas del juego, muchas de ellas no escritas, pero que habían sustentado durante varios años la racionalidad política y económica.

Ante la pérdida de la racionalidad del sistema, tal y como había venido funcionando, o tal y como la percibían los grupos económicamente poderosos, se adoptaron comportamientos económicos, racionales desde el punto de vista individual, pero lesivos para los intereses de la sociedad en su conjunto, como se indicó anteriormente. Y es que: "La empresa moderna con su capital fijo y su cálculo exacto, es demasiado sensible frente a las irracionalidades del derecho y la administración."¹³

¹² Daniel Cosío Villegas, *El sistema político mexicano*, 4a. ed., México, Editorial Joaquín Mortiz, 1973, p. 21.

¹³ Weber, *op. cit.*, p. 1061.

V

Se había indicado que las manifestaciones de “incertidumbre y desconfianza”, en que han dicho encontrarse los empresarios —sentimiento que posteriormente se ha extendido a capas más amplias de la población— se encuentran asociadas a políticas y actitudes del jefe de Estado y/o de sus colaboradores, calificadas de “populistas”. Muy probablemente los grupos mencionados carecen de una idea precisa del concepto “populismo”, pero ni falta les hace ya que se ha convertido en un término que han utilizado para rechazar políticas basadas en un gasto desenfrenado superior a los recursos y, por otra parte, en el apoyo a ideas y movimientos nacionales o internacionales considerados de “izquierda”, aunque no necesariamente lo sean.

Son dos las preguntas que habría que formularse: ¿Qué fue el populismo en México en el período que nos ocupa?, pues surge más de una duda en el sentido de si el gobierno de Echeverría realmente constituyó un régimen populista o si fue simplemente un remedo del cardenismo. La segunda pregunta que es necesario plantearse es si realmente era necesario seguir una política de *estilo* populista para resolver los problemas políticos que se heredaron en 1970 así como las demandas sociales acumuladas durante el período del desarrollo estabilizador: ¿Acaso un reformismo serio, profundo, no hubiera sido menos costoso y más efectivo que la inconsistencia del populismo?

Uno de los mejores estudios sobre el populismo es quizá el de Torcuato di Tella,¹⁴ quien lo define como “un movimiento político con fuerte apoyo popular, con la participación de sectores de clases no obreras con importante influencia en el partido, y sustentador de una ideología *anti-statú quo*”. Las fuerzas que integran el populismo, según el mismo autor son: una élite ubicada en los niveles medios o altos de la estratificación y provista de motivaciones *anti-statú quo*; una masa movilizada formada como resultado de la “revolución de las aspiraciones”, y una ideología o un estado emocional difundido que favorezca la comunicación entre líderes y seguidores y cree un entusiasmo colectivo.

Con base en estos elementos, Di Tella estudia los distintos tipos de movimientos populistas que se han producido, especialmente en América Latina. Distingue dos etapas de los movimientos populistas: la primera, en los años treinta, cuando los países latinoamericanos contaban con débiles y reducidas clases medias y burguesas, y una segunda

¹⁴ Torcuato di Tella, “Populismo y reformismo”, en Gino Germani, Torcuato di Tella y Octavio Ianni, *Populismo y contradicciones de clase en Latinoamérica*, México, Ediciones E-a, 1973.

cuando estos grupos se han ampliado. El mismo autor incluye en la primera situación al gobierno del general Cárdenas, y en la segunda al de López Mateos. Esta distinción es importante, porque con el transcurso del tiempo, el PRI ha ido incluyendo a sectores más amplios de la élite ubicada en los niveles medios y altos de la sociedad, que no están deslegitimados dentro de sus grupos y por lo mismo sus motivaciones *anti-statu quo* son menos radicales.

Esta descripción se completa con la definición que proporciona Helio Jaguaribe:

El populismo latinoamericano fue una forma de capitalismo privado, aunque con orientación social y nacional. Los gobiernos populistas se preocuparon por planificar el desarrollo nacional, aumentando la participación de las masas, y completar, mediante instrumentos del Estado, la acción de la burguesía nacional. [Y añade:] Nunca consideraron con seriedad [los gobiernos populistas] la posibilidad de imponer a los empresarios nacionales una disciplina más severa de lo que podía serlo una adaptación poco firme de sus actividades a las metas de los planes nacionales. Y nunca fueron más allá de débiles formas de control social de las firmas privadas, a pesar de las nada infrecuentes y ampulosas afirmaciones en lo contrario emitidas en especial en la fase de crisis.* En tales condiciones, renunciaron, en los hechos, a ejercer algo más que un esfuerzo de persuasión sobre los empresarios nacionales, y en rigor sobre todo el sector privado en general. Aun en lo relativo a los grupos extranjeros, las restricciones concretas impuestas por los gobiernos populistas fueron muy pocas y se limitaron en definitiva a la nacionalización de algunos servicios públicos y a la creación de monopolios estatales en lo referente a ciertas industrias infraestructurales, tales como el petróleo.¹⁵

Cuando Echeverría asumió el poder el 1o. de diciembre de 1970, el país había conocido un gran desarrollo económico y contaba con amplias capas medias. Durante toda la década anterior se había hablado del "milagro mexicano", cuya consagración hubieran sido los juegos olímpicos de 1968, a no ser por los acontecimientos estudiantiles. Fue a partir del segundo informe de gobierno del presidente Echeverría, que sus actitudes y políticas comenzaron a adquirir el tono populista. Pero la reforma agraria se había hecho; existía una avanzada legislación social, pese a graves deficiencias e insuficiencias en su aplicación, y por lo mismo, era imposible elaborar una ideología *anti-statu quo*. De ahí que el comportamiento errático respondiera más a un problema de fondo que al "estilo personal de gobernar".

En segundo término, la movilización real que generó el cardenismo

* Las cursivas son nuestras.

¹⁵ Helio Jaguaribe, *Crisis y alternativas en América Latina: Reforma o revolución*, Buenos Aires, Editorial Paidós, 1972, p. 75.

ya no tenía cabida, debido a que en el fondo no se deseaba movilizar *realmente* a las masas. En tiempo de Echeverría la movilización constituía una especie de chantaje a los grupos poderosos, pero es probable que el propio gobierno fuera el primero en temerle por miedo a perder el control de la situación (1968 estaba aún presente).

En tercer lugar, la élite en el poder y principalmente el sector financiero de la administración pública no sólo gozaba de legitimidad dentro de su propia clase, sino que era bien vista y contaba con numerosas ligas con los sectores empresariales, en algunos casos personales o familiares, y en otros más financieros y de negocios. De ahí que no adoptaran posiciones o políticas radicalmente *anti-statu quo*. Una profunda reforma fiscal en tiempos de Echeverría hubiera permitido aumentar los ingresos del Estado en forma no inflacionaria y financiar el gasto social que deseaba realizar. Según algunos, la resistencia a realizar la reforma fiscal, *dentro* del gobierno, surgió del propio sector financiero, por miedo a que se contrajera la inversión y huyeran los capitales. (Éstos salieron finalmente, o sea que se pagó el costo y no se obtuvo ningún beneficio.)

Estas tres razones permiten afirmar que en más de un sentido el populismo de Echeverría fue una especie de remedo del cardenismo que implicó —eran otros los tiempos— una transformación de la estructura social y económica del país. Los coqueteos de López Mateos con el populismo no pasaron de eso y se mantuvo la disciplina financiera, se nacionalizaron obsoletas compañías de luz y se defendió a Cuba con salvedades, sin provocar un enfrentamiento profundo con Estados Unidos. Con Echeverría se acentuó el *tono* populista y el radicalismo verbal fue proporcional a la debilidad del gobierno para emprender reformas menos vistosas, pero más necesarias como la fiscal. La indisciplina en el gasto público fue creciente y desembocó en la devaluación de agosto de 1976.

Para responder a la segunda pregunta, sobre la necesidad de recurrir al *estilo* populista, debe tomarse en cuenta el deterioro de la imagen de la Revolución mexicana como fuente primaria de legitimidad frente a las masas y la contracción del desarrollo económico y el bienestar popular. El desarrollo estabilizador disminuyó considerablemente el gasto destinado a fines sociales y se habían acumulado una serie de demandas y tensiones, principalmente entre los grupos medios urbanos, que no en balde fueron los protagonistas de los acontecimientos de 1968, puesto que a diferencia de lo acaecido en Francia, el movimiento obrero no participó.

Indudablemente en 1970 resultaba indispensable iniciar un cambio y éste revistió el ropaje de la ideología de la Revolución mexicana, como un regreso a los orígenes, encarnados en la figura de Lázaro Cárdenas que, quierase o no, continuará siendo durante mucho tiempo un

modelo frente al cual se comparan todos los presidentes.¹⁶ Pero el México de Echeverría se encontraba a kilómetros de distancia del de Cárdenas. De una sociedad rural, tradicional, había pasado a ser un mundo predominantemente moderno, urbano, que difícilmente podía asimilar el retorno a los orígenes. Como detalle de estilo es importante indicar que resultaba incomprensible el énfasis en servir agua de Jamaica, despojar de su solemnidad a la presidencia de la República para vestirla de guayabera, los bailables folklóricos, los equipales en Los Pinos. Cuando los empresarios iniciaron su campaña de desprestigio del presidente Echeverría, los chistes fueron una de sus armas, y la popularidad que alcanzaron se debió justamente a que ese intento de volver a los orígenes aldeanos del México rural resultó obsoleto y en ocasiones grotesco. En lo que respecta al proyecto de implementar una política cardenista, también era imposible. En los años treinta resultaba indispensable la movilización de las masas para apoyar al presidente en su lucha contra Calles y poder realizar la reforma agraria. Posteriormente, la nacionalización del petróleo *obtuvo* un enorme apoyo popular, a diferencia de lo acontecido con la expropiación de la banca, cuando se hicieron *simbólicas* manifestaciones de apoyo promovidas desde arriba. Cuando se mima algo siempre surge lo grotesco.

El estilo populista entre 1970 y 1982 fue profundamente irracional y antimoderno. Intrínsecamente el populismo nunca logró, ni en Argentina, "una articulación básica de su filosofía política y sus metas socioeconómicas",¹⁷ como señala Jaguaribe en el estudio citado. Abundando sobre el tema, el mismo autor explica con enorme claridad los efectos de *boomerang* que provoca el populismo, ya que en más de un sentido cancela la oportunidad de realizar verdaderas reformas que exige una sociedad moderna donde debe predominar la racionalidad.

Según Jaguaribe, la ambigua concepción del populismo, por consiguiente irracional en algunos casos y arbitraria en otros, proporcionó algunas ventajas políticas a los dirigentes, en la medida en que les permitió *representar* (propio del teatro) ante las masas un papel más radical del que podía respaldar su comportamiento, pero les enajenó a la vez el apoyo de las élites conservadoras que supusieron encontrarse con políticas muy radicales. (En México, el presidente del PAN, José Ángel Conchello, llegó a acusar a Echeverría de querer "allendizar" al país.) La ambigüedad, añade Jaguaribe, provocó una doble deformación de la imagen política de los gobiernos populistas, pues "contribuyó a debilitar el impulso político de las masas y a despertar la creciente

¹⁶ Algo similar a lo que ocurre en Estados Unidos con la figura de Franklin D. Roosevelt. Véase William E. Leuchtenburg, *In the shadow of FDR. From Harry Truman to Ronald Reagan*, Ithaca, Cornell University Press, 1983.

¹⁷ Jaguaribe, *op. cit.*, p. 15.

resistencia de la mayor parte del nuevo *establishment*, lo cual privó a las democracias populistas de la colaboración de valiosos sectores y al cabo las condenó a la ruina".¹⁸

VI

En este largo discurrir sobre el tema de la confianza, no se ha tocado la variable económica ya que como se ha visto en los últimos años, la adopción de las más realistas y ortodoxas políticas financieras y monetarias no ha sido suficiente para que empresarios y clases medias recobren su fe en el ahorro y la inversión. Y todo se debe a que el problema no es de naturaleza estrictamente económica, sino política. Por otra parte, en el período estudiado (1970-1982), la indisciplina financiera no fue *unánimamente* criticada, ya que muchos salieron ganando. Lo fue en cambio, el populismo de Echeverría y el comportamiento final de López Portillo. Ambos presidentes pudieron actuar con todo desenfado por las características del sistema político y las disposiciones del orden constitucional, como se analizó en las páginas anteriores.

De esta manera se ha respondido, por aproximaciones, a la pregunta de qué es lo que está mal en el orden institucional, tal y como el público lo percibe. Ciertamente haría falta una serie de encuestas para comprobar las tesis que se incluyeron y que en síntesis serían las siguientes:

1. La Constitución necesita reformarse para introducir diques legales al ejercicio discrecional de las facultades del poder ejecutivo en lo que se refiere a la imposición de limitaciones a la propiedad privada. Resulta indispensable insistir en que no se trata de suprimir esta facultad, sino solamente de reglamentar su ejercicio, mediante la intervención del poder legislativo y *a posteriori* del judicial.

2. En el aspecto político debe olvidarse el populismo, que se ha convertido en un "emisario del pasado". México es una sociedad predominantemente moderna y por lo mismo, hay que acudir a expedientes modernos para legitimar la acción gubernamental. En primer término, son las elecciones la fuente de legitimidad, lo cual implica, ni falta hace mencionarlo, el respeto al voto. En segundo término se encuentra la eficacia en la conducción de los asuntos públicos, principalmente en materia de política económica, que debiendo estar al servicio de la política no puede apartarse, como decía Jesús Reyes Heróles, "de practicar las cuatro reglas elementales de la aritmética", ni ceder a presiones de movimientos superficiales o de grupos sin ningún peso político.

¹⁸ *Ibid.*, p. 66.

3. Algo semejante es válido para la política exterior, que en el pasado se pensó que constituía una fuente de legitimación frente a los grupos de izquierda. Nadie objeta la defensa de los principios tradicionales de la política exterior, consagrados por la legislación internacional: autodeterminación de los pueblos y no intervención. Lo que se objeta es la falta de respeto a dichos principios, pues desde tiempo de Echeverría comenzó a sostenerse la tesis de que "la destrucción de la libertad, donde ocurra, jamás será para los mexicanos algo ajeno y distante. Toda acción en contra de un pueblo libre disminuye la libertad total y en esa medida nos afecta insoslayablemente".¹⁹ Lo anterior constituye un alejamiento de los principios de la doctrina Estrada y el inicio de un involucramiento en los asuntos de otros países, y al mismo tiempo un enfrentamiento con los intereses de otras naciones.

Cabe preguntarse si México tiene intereses vitales que ameriten su involucramiento y si cuenta con los recursos necesarios para sostener un enfrentamiento. También hay que interrogarse sobre la existencia del consenso interno para llevar a cabo una política exterior vigorosa, o si realmente es eficaz para mantener la legitimidad del gobierno: ¿La política exterior interesa al ciudadano de clase media, al obrero o al campesino? Las reacciones de los grupos analizados son en el sentido contrario, ya que difícilmente puede explicárseles la ayuda petrolera a los países centroamericanos cuando existen graves carencias en el interior; la declaración franco-mexicana sobre El Salvador, o la defensa de la revolución sandinista que ha implicado un enfrentamiento con los Estados Unidos y la adopción de represalias económicas, de campañas de desprestigio, etcétera.

Si a los problemas anteriores de naturaleza interna y que son responsabilidad nacional, se añade el sinnúmero de malas noticias que escapan al control de la voluntad gubernamental, como la baja de precios del petróleo, las fluctuaciones de la tasa de interés y otros más, nos encontramos con que el conjunto de malas noticias es abrumador y ha desembocado en la generación de sentimientos de pesimismo, desconfianza e inseguridad.

Han transcurrido 75 años desde el inicio de la Revolución mexicana y en 1989 se cumplirán 200 años de la toma de la Bastilla. Ambas revoluciones constituyeron un parteaguas al facilitar el tránsito de una sociedad tradicional a un mundo moderno. A diferencia de otros movimientos, la Revolución mexicana y la francesa aparejaron una revolución intelectual en el sentido de que "la historia y la política adquirieron una significación ideológica... La política dejó de ser la resolución administrativa de los asuntos comunes o la búsqueda limitada de una

¹⁹ Carta del presidente Luis Echeverría al periódico *El Dictamen* de Veracruz, con motivo de sus 75 años de existencia, *Excelsior*, 17 de septiembre de 1973.

solución al problema del momento para convertirse en una concepción del orden social, en una forma de absoluto".²⁰

El tiempo ha transcurrido y ninguna revolución puede constituirse indefinidamente en programa de gobierno que enfrente y dé respuesta a problemas nuevos y circunstancias diferentes. Ni se trata, ni se puede regresar al *ancien régime*. Las conquistas sociales, el papel rector del Estado y su obligación de ser el árbitro y regulador de la vida social no pueden echarse por la borda. El Estado tiene que fortalecerse, hacerse respetar e inspirar confianza. Para ello no necesariamente tiene que crecer ni recurrir indiscriminadamente al ejercicio del monopolio legítimo de la violencia ya que con las bayonetas se puede hacer todo menos gobernar. Para ello hay que convencer mediante la existencia de un orden constitucional justo, una conducta política apegada a derecho y un eficaz manejo de la cosa pública. En otras palabras, una sociedad moderna debe estar fundada en la racionalidad del orden jurídico, en la eficacia de la administración pública y en la honestidad de sus funcionarios. Obviamente es pedir mucho, pero sólo así se podrá obtener la legitimidad del gobierno y la confianza de los ciudadanos. No será obra de un día ni de un gobierno: solamente una labor continua, constante y una voluntad decidida a luchar contra las debilidades de la condición humana permitirá a mediano plazo recuperar ese capital escaso y difícil de acumular, denominado la confianza. Sólo así la mutación grave de una enfermedad que constituye una crisis podrá desembocar en mejoría y no en empeoramiento.

²⁰ René Rémond, *La Droite en France de 1915 a nos jours. Continuité et diversité d'une tradition politique*, Paris, Aubier Éditions, 1954, p. 10.

UN PARTIDO SIN MILITANTES

LUIS JAVIER GARRIDO

Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM

LA MEMBRECÍA del PRI es la más elevada de cualquier partido occidental pero no es, paradójicamente, el origen de su hipotética fuerza. Dos son las razones por las cuales tan excepcional número de miembros no se traduce en una fortaleza real: la primera, que la mayor parte de los mismos han sido afiliados obligatoriamente, esto es, al margen de su voluntad —muchas veces en contra de ella y a menudo sin saberlo— y, la segunda, que de hecho carecen de una posibilidad de participación en el interior del partido. Esta importante pero poco precisa membrecía no le ha garantizado por consiguiente a la dirección nacional un apoyo real en la difusión de las tesis oficiales ni en las movilizaciones, como tampoco a la hora de los compromisos electorales. Le ha permitido, sin embargo, presentarlo desde su fundación como la organización mayoritaria del país.

La dirección partidista se propuso como meta a partir de 1929 lograr una nutrida afiliación y de alguna manera lo ha conseguido, a pesar de que desde entonces incurriera en un error grave que a la postre fue determinando el destino del régimen: no buscó tanto afiliar a nuevos miembros como a viejas formaciones políticas y sindicales. Es decir, no procuró organizar sino apoyarse en lo ya organizado. El proyecto de partido tuvo esa desviación originaria, y sus dirigentes se inclinaron en consecuencia por la adhesión colectiva antes que por la individual, aunque su política conservadora no les permitiría alcanzar un gran éxito en ese terreno. Los caciques callistas que fundaron el PNR, sabían que en el fondo éste no iba a ser más que un partido "de cuadros", esto es, de líderes regionales y nacionales, y no entendieron cómo podrían afiliar a las masas, de las que tanto desconfiaban, sobre bases sólidas. Los estatutos de 1929 no fueron precisos por esta razón, y dejaron la puerta abierta para que se llevaran a cabo ambas formas de afiliación.¹

¹ "Estatutos del PNR", en *El Universal*, 26 de enero de 1929, y en *Proyecto de Programa de Principios y de Estatutos que el Comité Organizador del Partido Nacional Revo-*

En la adhesión individual y en la global que se practicaron indistintamente desde entonces, nunca se dieron por lo tanto las bases de convencimiento que deben caracterizar a una labor partidista, como no se desarrolló tampoco un trabajo político interno. Los contingentes de empleados públicos, campesinos, maestros, trabajadores y profesionistas que al ser incorporados a todas aquellas formaciones integraron el partido, casi nunca lo hicieron de manera voluntaria. El PNR tuvo de tal suerte una doble función: era, por un lado, un partido "de cuadros", ya que tenía como objetivo central enrolar y disciplinar a los principales dirigentes de la época; y éstos, al incorporarle a sus contingentes organizados, lo convertían en un partido "de masas", esto es, de grupos afiliados globalmente. Las credenciales se repartían sin embargo en lo individual, lo que pone en evidencia el verdadero carácter del partido: los miembros que contaban eran los líderes, y todos los demás constituían una simple masa de maniobra que permitía a esos caciques callistas disputar posiciones en el interior de la formación nacional.

La preeminencia del carácter "indirecto" del partido fue tan marcada desde sus inicios, que la mayor parte de quienes eran formalmente sus miembros por estar afiliados a organizaciones políticas locales, desconocían incluso los documentos oficiales penerreanos. La tentativa de fortalecer los mecanismos del poder callista no logró por consiguiente reestructurar eficazmente al débil aparato partidista. Tras la disolución obligada de las entidades regionales que componían al PNR, aprobada durante la Convención de Querétaro en 1933, éste se debilitó enormemente pues los adherentes a aquellos "partidos" locales no tuvieron entonces la convicción de pertenecer a una formación nacional. Los nuevos estatutos establecieron de hecho la obligación de la afiliación voluntaria e individual (artículos 4 y 5),² pero al parecer muchos de los miembros originarios no buscaron renovar su adhesión al "Partido de la Revolución" y una primera crisis de membrecía se produjo muy pronto.

El fortalecimiento del partido fue desde entonces un problema prioritario para la burocracia política. La dirección partidista llevó a cabo una importante campaña de afiliación durante ese año,³ pero en el

lucionario somete a la consideración de las agrupaciones que concurrirán a la Gran Convención de Querétaro, Partido Nacional Revolucionario, México, 1929, pp. 25-48.

² El artículo 4º, fracción vi de los estatutos aprobados entonces, señalaba que para ser miembro del PNR era necesario "solicitar su adhesión por conducto de alguno de los órganos directivos del partido". Cf. "Nuevos estatutos", en *Memoria de la Segunda Convención Nacional Ordinaria del Partido Nacional Revolucionario efectuada en la ciudad de Querétaro del 3 al 6 de diciembre de 1933*. Relatores: Antonio Vargas M. y Miguel A. Menéndez, edición oficial del Partido Nacional Revolucionario, PNR, La Impresora, México, 1934, pp. 387-414.

³ *El Nacional*, 29 de mayo de 1934; *Un año de gestión del Comité Ejecutivo Nacional*.

contexto del enfrentamiento entre callismo y cardenismo, la misma no logró cumplir sus fines. La ausencia de una vida partidista interna fue determinando por otro lado que esa exigua membrecía fuera más formal que real y, lo que era más grave, que el partido siguiera careciendo de bases sociales sólidas y de un papel propio.

La campaña de Cárdenas a la presidencia de la República (1933-1934) fue a pesar de todo el factor que dio nuevo aliento al partido. Su ofrecimiento de cumplir la política de reformas exigida, propició que las nuevas organizaciones populares surgidas en los años de la crisis económica se fueran identificando con él; y, a la ruptura del divisionario michoacano con Calles, se dieron los fundamentos que permitieron una más plena integración de todos esos contingentes al "Partido de la Revolución". La reforma agraria, el respeto a los derechos de los trabajadores y una serie de reformas sociales impulsaron a los dirigentes sindicales a identificar a sus grupos con el nuevo proyecto de Estado, lo que transformó a la formación, extraoficialmente, en un verdadero partido "de masas". La incorporación de esas organizaciones obreras y campesinas a las filas del PNR en los primeros años del gobierno cardenista (1934-1937) le dieron muy pronto un sustento notable. Con 976 000 miembros oficialmente en 1936, el PNR no parecía tener opositor alguno de importancia,⁴ pues la afiliación de las fuerzas de oposición era muy reducida: el PLM de Morones no tenía ya más que una base sindical muy limitada, el PCM —que era otro de los principales partidos— no contaba más que con 12 000 adherentes, y la membrecía de las demás formaciones era aún menos numerosa, por no decir insignificante.⁵

En esas condiciones, la política de masas del nuevo régimen logró seguir impulsando la renovación de las fuerzas sociales que se reclamaban "de la Revolución" y el PNR pudo buscar entonces nuevas formas de organización, hasta que al transformarse en PRM en 1938, el encuadramiento sectorial de los contingentes populares lo convirtió en la más formidable organización que hubiese existido en el país. Los 4 305 000 miembros que afirmaba tener el nuevo "frente popular"⁶

1935-1936, Partido Nacional Revolucionario, La Impresora, S. Turanzas del Valle, México, 1936, pp. 50-51.

⁴ Gilberto Bosques, *The National Revolutionary Party of Mexico and the Six Year Plan*, Secretariat of Press and Propaganda, National Revolutionary Party, México, 1937, p. 229.

⁵ J. Encarnación Pérez, "En el sexenio de Cárdenas", en Arnoldo Martínez Verdugo (ed.), *Historia del comunismo en México*, colección Enlace, Editorial Grijalbo, México, 1985, p. 172.

⁶ Nathaniel y Sylvia Weyl, "La reconquista de México (Los días de Lázaro Cárdenas)", en *Problemas agrícolas e industriales de México*, vol. VII, núm. 4, octubre, noviembre y diciembre de 1955, p. 316.

no propiciaron, sin embargo, que perdiera sus limitaciones originarias. Esos miembros, en su mayoría de origen campesino, no tenían una afiliación consciente, su única demanda era la tierra que el gobierno de Cárdenas les prometía —lo que los marginaba de otro tipo de discusiones— y no tuvieron más participación en la vida partidaria que la de asistir a los plebiscitos a aprobar, naturalmente, las decisiones tomadas por sus dirigentes. La realidad de las cosas era que las prácticas políticas distaban mucho de haber cambiado en relación con aquellas de los años del callismo.

¿Cómo se realizaba la afiliación en aquel entonces? Los testimonios de que se dispone muestran, casi todos sin excepción, que los mecanismos de adhesión eran bastante simples y se fundaban en los dos niveles —la afiliación de las organizaciones y la afiliación de los individuos— en medios coercitivos. En su primer nivel, la tarea de lograr la adhesión de las principales organizaciones sindicales existentes no fue siempre fácil para el régimen, pero el impulso reformista del cardenismo había creado condiciones favorables para que, una vez más, los sindicatos obreros, las ligas campesinas y otras agrupaciones gremiales, estudiantiles, femeninas e incluso de pequeños propietarios, se alinearan con el “Partido de la Revolución”, y a fin de cuentas luego de intensos trabajos así fue. Los debates que se dieron se saldaron por consiguiente en favor de la idea unitaria, y hasta el PCM aprobó el ingreso de sus miembros sindicalizados al PRM, aceptando entonces la doble afiliación.

Las organizaciones de los cuatro sectores fueron de esta manera el medio de participación en política de los líderes de las principales fuerzas populares, y aunque el proyecto no culminó plenamente lo cierto es que se fortaleció una cierta vocación organizativa, y durante muchos meses el país vivió la euforia de la organización. En el sector campesino, que era el más numeroso —con el 58% de los afiliados—, la constitución de la CNC en 1938 como único frente legítimo del campesinado culminó la unificación de la mayoría de las ligas existentes en la República, que comprendían a la casi totalidad de la población que reclamaba tierras o que las había recibido en dotación. En el sector obrero —que aportó el 29% de los miembros del PRM—, la unificación no se había realizado sino parcialmente a través de la CTM, pero las otras organizaciones —Confederación Regional de Obreros Mexicanos (CROM), Confederación General de Trabajadores (CGT), Sindicato Independiente de Trabajadores Mineros, Metalúrgicos y Similares de la República Mexicana (SITMMSRM) y Sindicato Mexicano de Electricistas (SME)— terminaron también por adherirse a ese frente común como “organismos representativos de los obreros del país”, por lo que la gran mayoría de la fuerza de trabajo sindicalizada pasó igualmente a ser perremista. En el ejército, luego de un estira y afloja interno, se

decidió que sus 55 000 efectivos ingresaran al instituto político, a pesar de que serían sólo uno entre cuatro sectores —y constituirían nada más el 1% de su membresía total—, dándole sin embargo a la nueva formación un carácter indiscutible de partido del Estado y de frente único de *todas* las fuerzas “revolucionarias”. En el sector popular, en fin, no obstante que su organización era aún bastante rudimentaria, los incipientes trabajos permitieron que se incorporaran al PRM no sólo maestros, burócratas, trabajadores independientes, cooperativistas y artesanos, sino también pequeños propietarios, comerciantes en pequeño, estudiantes, profesionistas “y demás elementos afines en tendencias o intereses”, los que en su conjunto —con casi el 12% de la afiliación partidaria— crearon de inmediato un cierto contrapeso a los otros sectores convirtiendo al PRM en un partido de tal manera abierto que, desde el punto de vista de su composición, podía ser claramente calificado como “atrapa-todo”.⁷

En su nivel inferior, sin embargo, la mayor parte de los miembros individuales eran llevados a las distintas organizaciones por sus líderes no siempre de manera consciente sino sobre la base de múltiples promesas y en ocasiones de amenazas, por lo que desde su fundación apareció como un partido autoritario. Las acusaciones sobre la manipulación de campesinos y trabajadores se sucedieron en particular con motivo de las elecciones internas y se vio muy pronto que los vicios antidemocráticos del pasado no habían sido eliminados.

El principio sobre el que se fundó el “nuevo” partido era otra vez que la afiliación, ahora a un sindicato de trabajadores o a una liga campesina, entrañaba la adhesión al PRM y las cosas no cambiaron mucho. “Para ser miembro del partido”, según la regla de la afiliación global establecida en sus nuevos estatutos, se requería “pertenecer a cualquiera de los sectores” que lo constituirían, y sólo se preveía la excepción de la afiliación individual en el caso de los miembros del sector popular, aún no organizados (artículo 6).⁸ Las organizaciones sectoriales adoptaron a su vez la tesis de que la afiliación a las mismas entrañaba la adhesión al PRM. Y como las cláusulas “de exclusividad de ingreso” y “de exclusión por separación”, incorporadas desde 1931 a la legislación laboral, daban a los sindicatos el derecho de ocupar las plazas vacantes con sus afiliados o de hacer expulsar de la empresa a quienes dejaran de ser sus miembros, los mecanismos de control partidista se fortalecieron enormemente. No es por lo tanto extraño que el PRM careciera también de miembros con vocación de trabajo partidista, esto

⁷ *Ibid.*, pp. 311-326.

⁸ *Partido de la Revolución Mexicana. Pacto constitutivo. Declaración de principios, Programa y Estatutos*, Partido de la Revolución Mexicana, La Impresora, S. Turanzas del Valle, México, 1938, 112 pp.

es, de militantes. Las posibles tareas de éstos las realizaron sólo los grupos de ciertas organizaciones obreras como una obligación sindical más, y desde luego los burócratas: el aparato del Estado empezaba a suplir al del partido en todas sus limitaciones.

La afiliación colectiva —y en buena medida obligada— continuó siendo a lo largo de los años cuarenta la base de la organización partidaria, e incluso en 1946 al transformarse el PRM en PRI en un clima de acendrado individualismo, estos mecanismos siguieron privilegiándose. En los años del alemanismo, la membresía no dejó de incrementarse en los tres sectores por mecanismos coercitivos, lo que dio al “Partido de la Revolución” una fuerza potencial de millones de miembros, los que no tenían sin embargo convicciones políticas ni la posibilidad de participar en una vida de partido. Con 5 700 729 afiliados que decía tener en 1946,⁹ cuando el PAN —que era ya entonces el principal partido de la oposición— contaba apenas con los 100 000 que exigía la nueva legislación electoral,¹⁰ la preeminencia del PRI no admitía discusión en ese plano. Lo que se seguía afiliando no eran sin embargo los hombres sino las organizaciones, y en la mayoría de ellas subsistió el principio de que la membresía sindical producía la afiliación al PRI. Los nuevos estatutos de la CNC reiteraron su pertenencia al Institucional representando al sector agrario (artículo 127);¹¹ los de la CNOP señalaron una vez más a dicha central como “el organismo titular del sector popular del partido” (artículo 1º),¹² y los de las centrales y sindicatos obreros de importancia refrendaron el mismo principio, como los de la CTM que confirmaron a esta organización como miembro del PRI, representando “al sector obrero” (artículo 106).¹³

A lo largo de esos años, los medios de control se desarrollaron de manera bastante primitiva, y surgió entonces el que fue el segundo mecanismo histórico de afiliación obligada: la “gestoría”. El principio sobre el que ésta se sustentaba era muy simple: a fin de tener la posibilidad de resolver determinados problemas o de obtener un servicio, una licencia o un permiso, de la misma manera que para recibir una dotación de tierras o de ocupar una plaza de trabajo, fue siendo menester estar afiliado a una organización priísta: sindicato, liga campesina o agrupación gremial o profesional. No se trataba desde luego de una

⁹ *El Nacional*, 17 de enero de 1946.

¹⁰ “Registro de Acción Nacional”, *La Nación*, 4 de julio de 1954; citado por Donald J. Mabry, *Mexico's Acción Nacional*, Syracuse University Press, Syracuse, New York, 1973, pp. 142 y 235.

¹¹ *Confederación Nacional Campesina. Estatutos*, CNC, PRI, México, 1965, 84 pp.

¹² *Confederación Nacional de Organizaciones Populares. Declaración de principios. Programa de acción. Estatutos*, CNOP, PRI, México, 1965, 84 pp.

¹³ *Reformas a la constitución interna de la Confederación de Trabajadores de México*, CTM, s.f., 64 pp.

obligación legal sino de una práctica del "sistema", que buscaba crear no sólo una membresía sino una militancia forzadas. Dentro del PRI, todo era posible; fuera del PRI, nada.

La "gestoría" se consolidó durante el periodo del llamado "milagro económico" (1955-1970) como una importante "institución" de la política de masas del Estado, a pesar de que tendía de manera poco democrática a propiciar la adhesión colectiva al partido tricolor, porque implicaba una respuesta a muchas exigencias populares. Su fundamento era el hecho de que sólo quienes se afiliaban al PRI y mostraban una decisión de apoyarlo en las movilizaciones políticas y desde luego en las elecciones, podían aspirar a que se les resolvieran favorablemente ciertas peticiones, y el Estado estuvo en la posibilidad de satisfacer esas demandas. El mecanismo, que fue reposando como era de suponerse en un tráfico de influencias de los funcionarios gubernamentales en favor de los intermediarios priístas consolidó el papel de una serie de dirigentes que actuaron como mediadores entre los contingentes populares que ellos organizaban y el Estado, y fortaleció sin duda, aunque sobre bases muy endeblas, a una cierta membresía forzada; no favoreció, por el contrario, una real participación ni mucho menos una auténtica militancia, pues la gran mayoría de los miembros del PRI, incluyendo a sus propios líderes, siguieron sin tomar parte significativa alguna en la elección de los dirigentes partidistas y de los candidatos a cargos de elección popular, desconocían los postulados fundamentales de sus documentos oficiales (declaración de principios, programa de acción y estatutos) y permanecían ajenos en general a los problemas del país. El PRI era empero una realidad y muy pocos lo cuestionaban.

Esa falta de participación política de la mayoría de la población hizo posible que apareciera también desde la década de los cincuenta una tercera forma de afiliación: la "imaginaria". En los años en que la maquinaria priísta funcionó con efectivos mecanismos de control, tanto empresarios y profesionistas como trabajadores independientes y asalariados, campesinos, comerciantes o estudiantes, sin pertenecer al PRI no negaban tampoco su afiliación a éste, y ello hizo posible que amplios sectores de la población fueran contabilizados abusivamente como priístas. La afiliación individual, en tanto, se volvió excepcional, y a ninguna autoridad partidista le preocupó practicarla. Muy pocas eran aquellas personas que llenaban su boletín de adhesión, y muchas menos las que pagaban sus cuotas personales, pero esto no parecía tener importancia para el CEN. Las credenciales del PRI, como en otros regímenes, no eran requeridas sino por aquellos individuos deseosos de poder ostentarse como miembros para obtener ciertas prebendas a nivel cotidiano ("el chapazo"), sobre todo en las pequeñas localidades donde el influyentismo priísta podía ser aceptado; es decir, por unos

cuantos. La dirección nacional del partido se ufanaba no obstante de tener una membrecía inmensa, que en 1968 afirmaba que era de 8 127 002 afiliados,¹⁴ cuando ninguno de los tres partidos de oposición registrados —PAN, PPS, PARM— llegaba por esos días a los 100 000 miembros.

La membrecía priísta siempre ha sido muy importante y lo sería para cualquier partido político, pero no es desde luego la que sus dirigentes han pretendido. Los líderes del PRI han falsificado las cifras de sus miembros no sólo porque no las conocen realmente, sino porque necesitan proclamar un alto número de afiliaciones: en primer término, para explicar el apoyo electoral que les conceden las cifras oficiales; y, en segundo, para legitimar la política oficial en función de él. La consecuencia es que las cifras han sido manejadas con ligereza. La fuerza partidista ha sido magnificada de tal manera haciéndose las cuentas alegres en torno a la membrecía, que cualquier manipulación de las cifras electorales está respaldada no sólo por la evidente debilidad de las fuerzas de oposición sino por esa aparente fortaleza del PRI. En 1954 y en 1969, por ejemplo, al concederse los derechos políticos a las mujeres y a los jóvenes de 18 a 21 años, respectivamente, se realizaron sendas campañas de afiliación pero las bases partidistas aumentaron considerablemente no por ellas sino al manipularse las cifras. Esta arbitrariedad al calcular la afiliación tanto de las diversas organizaciones priístas y de los sectores como de la formación en su conjunto, explica sin duda los incrementos y decrementos, al parecer caprichosos, pero que en su conjunto tienen una importancia real: muestran la supuesta desproporción existente entre las fuerzas organizadas por el Estado y las independientes (cf. cuadro 1). La manipulación de los datos partidistas ha podido ser históricamente un sustento de la fuerza del partido porque durante muchas décadas en México todo mundo era del PRI, salvo prueba en contrario. Y como esa prueba muy pocos estaban dispuestos a aportarla, el partido continuaba presentándose con todos los miembros que requería.

La inexistencia de una membrecía real y participativa no ha sido sin embargo una deficiencia sino uno de los fundamentos del "sistema" mexicano, por lo que un cambio de política en ese sentido no podría implicar sino una evolución del régimen. Esto es lo que explica la continuidad de la política gubernamental en la materia. Lo importante en el proyecto del Estado posrevolucionario fueron desde un comienzo los líderes de las formaciones políticas y sindicales, por lo que el "Partido de la Revolución" se diseñó como un frente de organizaciones y su dirección nacional no desarrolló nunca un padrón de sus miembros individuales, y ni siquiera de sus dirigentes a nivel local.

¹⁴ Mario Ezcurdia, *Análisis teórico del Partido Revolucionario Institucional*, Costa-Amic Editor, México, 1968, p. 78.

CUADRO I
EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE MIEMBROS DEL PARTIDO (1936-1985)

Año	Número aproximado de miembros
1936	976 000 (1)
1938	4 305 000 (2)
1946	5 700 729 (3)
1953	3 517 638 (4)
1958	4 761 620 (5)
1959	6 621 000 (6)
1960	3 518 873 (7)
1962	5 039 021 (8)
1963	7 070 675 (9)
1964	6 621 000 (10)
1968	8 127 002 (11)
1971	7 000 000 (12)
1973	8 000 000 (13)
1978	13 252 285 (14)
1985	15 758 453 (15)

FUENTES: (1) Gilberto Bosques, *op. cit.*, p. 229; (2) Nathaniel y Sylvia Weyl, *op. cit.*, p. 316; (3) *El Nacional*, 17 de enero de 1946; (4) *El Universal*, 5 de febrero de 1953; (5) Frank R. Brandenburg, *México. An experiment in One-Party democracy. A dissertation in political science*, University of Pennsylvania, Philadelphia, 1956, p. 280; (6) Robert E. Scott, *Mexican Government in transition*, Illini books, University of Illinois Press, Revised edition, Urbana, 1964, p. 280; (7) *II Asamblea Nacional Extraordinaria y III Convención Nacional Ordinaria (textos y documentos)*, PRI, México, 1964, p. 24; (8) Pablo González Casanova, *La democracia en México*, Ediciones Era, México, 1965, p. 345; (9) Robert K. Furtak, *El Partido de la Revolución y la estabilidad política en México*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 1974, p. 72; (10) Pablo González Casanova, *op. cit.*, p. 162; (11) Mario Ezcurdia, *op. cit.*, p. 78; (12) Roger D. Hansen, *The politics of Mexican development*, The Johns Hopkins Press, Baltimore and London, 1971, pp. 103-104; (13) Entrevista con Jesús Reyes Heróles (Presidente del PRI), 12 de diciembre de 1973; (14) CEN del PRI; (15) *Proceso*, núm. 451, 24 de junio de 1985, página 6.

El PRI se ha sustentado siempre en la misma afiliación global y de hecho obligatoria que adoptó el PNR e institucionalizó el PRM, y por lo tanto jamás ha llevado a la práctica el viejo proyecto de afiliar individualmente a los miembros de las organizaciones que forman los sectores. Desde 1947, en que se anunció por primera vez "una reafiliación de todos los miembros del PRI para sustituir las adhesiones globales por incorporaciones personales",¹⁵ hasta los estatutos de 1972

¹⁵ *El Universal*, 11-14 de febrero de 1947.

—adoptados durante la gestión al frente del CEN de Jesús Reyes Heróles—, que establecían la obligación de la afiliación individual, y los que nunca tuvieron una vigencia real en ese aspecto,¹⁶ se han discutido varias proposiciones pero ninguna se ha puesto en marcha. La razón es simple: al desaparecer ese principio de la afiliación colectiva, la fuerza del PRI se debilitaría notablemente. No por la elevada pérdida de miembros que entrañaría, sino por su significado: la supresión de un importante mecanismo de control del Estado sobre amplios sectores de la población, y el consiguiente riesgo de que las fuerzas de la oposición pudieran fortalecerse *realmente*. En los últimos documentos estatutarios que ha tenido el PRI se ha señalado por ello el principio de la afiliación individual obligatoria, pero siempre se ha establecido a continuación la inevitable excepción de la adhesión colectiva: prerrogativa de las organizaciones sectoriales.¹⁷ El “Partido de la Revolución” ha logrado tener de esta manera durante varias décadas una cierta capacidad de movilización de contingentes organizados (“el acarreo”), y un respaldo mínimo en las urnas (los votantes “en grupos”), que apuntalados por prácticas fraudulentas primitivas o sofisticadas (“la alquimia”) han sido suficientes ante la correlativa debilidad de la oposición.

La afiliación global, que por necesidad entraña una distancia entre el miembro individual y la organización principal, no ha intentado ser complementada por otra parte en el caso mexicano con otros mecanismos integradores. A diferencia de lo que acontece en los partidos de organización “indirecta” de otras latitudes, en el PRI no ha existido una posibilidad de vida democrática interna: ni en sus instancias oficiales ni en las de la mayor parte de las organizaciones gremiales que lo forman. El PRI sigue presentándose como la única formación política legítima del país, por lo que desde esa perspectiva la participación en la vida pública oficial resulta imposible si no se reclama una afiliación partidista. La paradoja es que el partido carece de espacios políticos para sus miembros: las asambleas de sección no se reúnen sino en

¹⁶ El artículo 12 de los estatutos de 1972 establecía lo siguiente: “La afiliación al partido se hará: a) Por conducto de las organizaciones del sector que corresponda y mediante solicitud personal; b) Directa e individualmente ante la sección en cuya circunscripción se encuentre el domicilio del solicitante. En todos los casos, deberá quedar constancia de la afiliación en el comité de la sección a que corresponda el domicilio de la persona que haya ingresado.” Cf. *Estatutos del Partido Revolucionario Institucional. VII Asamblea Nacional Ordinaria, 1972*, Comité Ejecutivo Nacional, PRI, México, 1972, 96 pp.

¹⁷ Los estatutos de 1946 (artículos 1º y 5), 1950 (artículo 9) y 1953 (artículo 9) eran vagos respecto a la afiliación y no hicieron mención de la vía individual ni de la vía colectiva. Los de 1960, establecieron el principio de que cualquiera de las dos formas podría adoptarse (artículo 10), siendo mantenido este texto en 1965 y 1968 y reiterado en 1971 (artículo 9). Los de 1972 han sido por lo tanto los únicos estatutos en establecer el principio de la afiliación individual (artículo 12), pues tanto los de 1978 (artículo 9) como los de 1985 que mantuvieron dicho precepto, dieron a la adhesión global el carácter de excepción.

rara ocasión, solamente para cubrir el expediente, y no hay otros posibles canales de participación, pues las demás instancias de vida partidista están destinadas a los dirigentes.

Esta carencia de espacios políticos internos entrañó como consecuencias que la vida partidista real se fuese desarrollando fuera del marco del partido y, lo que es mucho más grave, que la política oficial se hiciese de espaldas a las exigencias populares y sin freno partidista alguno. De esta manera, fueron surgiendo, aunque con reducida vitalidad, formas de reagrupamiento de los priistas distintas de las previstas en los estatutos ("grupos", "sensibilidades", "facciones"), y se buscaron otras vías de participación política: tanto soterráneas como públicas.

Lo anterior ha sido a pesar de todo fundamental en la consolidación del régimen mexicano: un partido político verdadero y con un mínimo de mecanismos democráticos en su interior, se hubiera convertido en una fuerza política y no hubiese propiciado el fortalecimiento del presidencialismo a la mexicana. Esto es, habría presentado una resistencia organizada a muchos actos del Ejecutivo: habría sido el partido en el gobierno, no el partido *del* gobierno.

La ausencia de una real membresía participativa no es en todo caso sino consecuencia de lo que ha sido el proyecto político posrevolucionario: un proyecto despolitizador. La fuerza del partido no está por consiguiente en esos millones de afiliados y en las supuestas funciones partidistas que éstos podrían cumplir, sino en su simple presencia formal en el partido del Estado. Ésta se ha interpretado como un apoyo tácito a un régimen autoritario y a la política oficial de sus gobiernos, y en alguna medida lo es, pero ante todo reviste una función política de extrema importancia: impide a todos esos miembros integrarse formalmente a otros partidos políticos. Ha sido, en suma, durante varias décadas, uno de los medios de legitimación del "sistema" de gobierno.

Una maquinaria de dominación efectiva para ciertas etapas no lo es, sin embargo, en otro desarrollo histórico. La transformación de la sociedad mexicana fue creando como era inevitable las condiciones para que se produjeran fisuras en los mecanismos de ese poder centralizado, y la incapacidad del Estado para seguir atendiendo ciertas demandas hizo mella en "el sistema". La crisis económica de los setentas, agudizada en los ochentas, fue el factor que terminó por poner en entredicho la fortaleza del "Partido de la Revolución". Esto fue particularmente evidente no tan sólo en el caso de la membresía sino en el de la militancia. Los dirigentes del PRI tuvieron desde finales del gobierno de Echeverría problemas crecientes no sólo para organizar concentraciones masivas (actos, mítines y vallas), sino para asegurarse el voto disciplinado de sus propios contingentes (los votantes "en grupos") o para suplirlos con las brigadas que sustentan el fraude electoral votando varias veces (los llamados "votantes sobre ruedas", "vo-

tantes en trocas" o "votantes volantes"). La crisis interna fue también —y ante todo— la crisis de su militancia como resultado de la incapacidad del partido —esto es, del Estado— para responder a las demandas de esos sectores con los que tradicionalmente suplía a sus inexistentes miembros: ejidatarios, colonos, trabajadores sindicalizados o independientes, pequeños comerciantes. La "gestoría" priísta fue perdiendo sentido ante la situación económica; y como consecuencia, la capacidad del partido para movilizar contingentes organizados para los fines partidistas menguó notablemente.

La respuesta gubernamental no podía ser, sin embargo, más pobre. En los primeros años del gobierno delamadridista (1982-1985) se hizo frente a la crisis del partido, no buscando una verdadera membresía a través de la participación, esto es, estableciendo la afiliación individual obligatoria y abriendo cauces de vida democrática interna. Lo que se decidió fue retornar a los viejos subterfugios, que no hicieron sino agudizar la crisis partidista: creando brigadas de manifestantes móviles para los mítines de las campañas electorales de 1982; imponiendo en 1983 la afiliación forzosa para todos los altos funcionarios de la Federación, los estados y los municipios; relanzando en 1984 la "gestoría" —que es una práctica ilegal— como sustento de la acción partidista, y obligando en las elecciones federales de 1985 a burócratas, maestros, policías, soldados y marinos a integrar "columnas volantes de votantes", con las que se fortalecieron las operaciones de fraude electoral. El PRI, que se ostentaba con 15 758 453 miembros en ese año,¹⁸ es decir, supuestamente casi la mitad del padrón electoral, no logró sin embargo en las elecciones legislativas intermedias, de acuerdo con las propias cifras oficiales —mismas que se sabe son "maquilladas"—, obtener el equivalente al total de su membresía, y en las zonas urbanas empezó a ser evidente su minoría ante la oposición en su conjunto, a pesar de la debilidad de ésta.¹⁹

En las condiciones actuales, los obstáculos que impiden al partido adquirir una real membresía son múltiples, pero la mayor parte de ellos podrían resumirse en una constante: no hay razones sino intereses para militar en el PRI. Los miembros que se afilian en lo individual, en

¹⁸ *Proceso*, núm. 451, 24 de junio de 1985, p. 6.

¹⁹ En un régimen como el mexicano, fundado en la existencia de un partido de Estado y que por lo tanto no es competitivo, no es raro que los partidos de oposición hayan también descuidado muchos aspectos organizativos y entre ellos el de la membresía. En 1986, a diez años de la "reforma política" y de la expedición de la LFOPPE, los partidos de oposición han repetido muchos de los errores del PRI: no poseen tampoco un padrón actualizado de sus miembros, la mayor parte de ellos apenas llega al mínimo nacional exigido por la ley, que es de 65 000 (artículo 27), algunos de ellos (PDM, PST, PPS) practican la afiliación colectiva —con todos los vicios que ésta entraña— y, en términos generales, su afiliación aparece asimismo con frecuencia arbitrariamente aumentada (Cf. cuadro 2).

CUADRO 2
MEMBRECÍA OFICIAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS MEXICANOS (1985)

<i>Partido</i>	<i>Número aproximado de miembros</i>	
PRI	15 758 453	(1)
PDM	500 000	(2)
PPS	250 000	(3)
PST	200 000	(4)
PAN	150 000	(5)
PRT	120 000	(6)
PARM	118 000	(7)
PMT	70 000	(8)
PSUM	65 000	(9)

FUENTES: (1) CEN del PRI, en *Proceso* núm. 451, 24 de junio de 1985, p. 6; (2) Federico J. Reyes (Secretario de organización del PDM); (3) Román Ramírez (Secretario de política campesina del PPS); (4) Graco Ramírez (miembro de la dirección nacional del PST); (5) Bernardo Bátiz (Secretario general del PAN); (6) Margarito Montes (miembro de la dirección nacional del PRT); (7) Pedro González Azcoaga (Secretario general del PARM); (8) José Álvarez Icaza (Secretario de organización del PMT); (9) Comité central del PSUM.

su mayoría al sector popular, lo hacen buscando ante todo iniciar una carrera política, que en la mayor parte de los casos tiene como meta lograr la satisfacción de sus ambiciones personales, y no desde luego sacar adelante un proyecto para el país, ya que el PRI no lo tiene.

Las posibilidades de que una campaña intensiva de afiliación tuviera éxito son por consiguiente muy remotas. Una afiliación voluntaria y razonada no sería coherente por diversas circunstancias que derivan de la naturaleza misma del partido. La propia esencia antidemocrática del PRI hace inútil cualquier intento de participación en sus filas, y esto no es un secreto para nadie, por lo que aquellos sectores de la población que en el pasado confiaron en el Estado posrevolucionario, y no tienen ya razón alguna para apoyar la política oficial, muestran su creciente desafección al órgano político del régimen. La apertura indiscriminada que hace el partido a todos los grupos y clases sociales —que tienen intereses casi siempre encontrados—, ha entrañado que sus postulados se caractericen por la vaguedad, y por lo mismo tampoco tiene para nadie el atractivo de una expectativa real de reformas. El aparato político que en un tiempo reunió a amplios contingentes convencidos de la existencia de un proyecto gubernamental, vacío hoy de fuerzas representativas, apoya una política contraria a los intereses de las mayorías que afirma lo integran y no desempeña más papel que el de mero soporte de la acción del Ejecutivo, por lo que ha crecido

su desprestigio. Los cuatro tipos de afiliación que de hecho permiten al PRI engrosar su membresía, parecen estar por lo tanto en crisis:

a) La de quienes aspiran a hacer una carrera política y se adhieren en lo individual al partido, sabiendo que éste es un requerimiento del "sistema" de gobierno, es una afiliación que ha existido desde 1929. Es el medio por el que se legitima la acción política de las élites que gobiernan al país, aunque en los últimos años se haya visto que tal formulismo no es cumplido por muchos de aquellos que ocupan los principales cargos de la administración pública. Este tipo de afiliación no le permite sin embargo al partido llegar a ser una organización mayoritaria;

b) La afiliación "indirecta" hecha por los sindicatos, las ligas campesinas y las agrupaciones gremiales y profesionales es por otro lado cada vez más difícil; ya que los líderes de esas organizaciones encuentran todos los días mayores problemas para poder brindar satisfacción a sus agremiados, y tiende por ello a decrecer en términos reales, en beneficio sin duda de un sindicalismo independiente. Es una forma de afiliación, en todo caso, que desde la década de los setenta parece cada vez menos una afiliación al PRI y cada vez más una adhesión a los intereses de los caciques sindicales. En otras palabras: es una afiliación al partido condicionada a los intereses de los sindicatos, al menos en un buen número de casos: STRPRM (Sindicato Revolucionario de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana), SME, SNTE (Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación), CTM. Los contingentes sindicales, aunque se proclaman priístas, guardan su fidelidad en tales excepciones hacia sus dirigentes inmediatos: los líderes de las organizaciones a cuyas ambiciones sirven, y en un momento de crisis política esta situación podría confluir en una desagregación del partido;

c) La afiliación por la vía de la "gestoría", práctica que se quebrara parcialmente en los años de la crisis económica, muy difícilmente podrá volver a ser lo que fue en el periodo del llamado "desarrollo estabilizador" (1955-1970), no sólo por la mengua de la capacidad del Estado para responder a los requerimientos de esos grupos, sino también por los cambios que se han producido en la sociedad mexicana. Dicha afiliación, a fin de cuentas, no garantizaba tampoco a los dirigentes del Institucional una verdadera fidelidad y disciplina de la clientela obtenida por este mecanismo.

d) La afiliación estimativa o "imaginaria" queda pues como el último recurso para los dirigentes priístas, aunque dependiendo siempre de la debilidad de los demás partidos políticos. La fuerza relativa del partido en las circunstancias de la crisis viene de las propias limitaciones de la oposición, a cuyas organizaciones las autoridades nunca han dejado de hostigar a fin de impedirles crecer. El partido ha podido continuar presentándose de esta manera como la organización mayoritaria-

ria del país, con una enorme membrecía que, a pesar de las transformaciones que ha tenido en más de medio siglo la sociedad mexicana, oficialmente sigue siendo en su mayoría de origen campesino (cf. cuadro 3).

CUADRO 3

EVOLUCIÓN DE LA MEMBRECÍA DE LOS SECTORES EN EL PARTIDO (1938-1978)

Año	Sector campesino	Sector obrero	Sector popular	Sector militar	Total
1938	2 500 000 (58.07 %)	1 250 000 (29.04 %)	500 000 (11.61 %)	55 000 (1.28 %)	4 305 000 (1)
1946	2 063 962 (35.89 %)	1 748 805 (30.41 %)	1 938 715 (33.70 %)		5 751 482 (2)
1958	1 653 500 (34.72 %)	1 526 000 (32.05 %)	1 582 120 (33.23 %)		4 761 620 (3)
1959	2 660 000 (40.18 %)	2 113 000 (31.91 %)	1 848 000 (27.91 %)		6 621 000 (4)
1960	3 000 000 (40.00 %)	2 500 000 (33.33 %)	2 000 000 (66.67 %)		7 500 000 (5)
1969	6 500 000 (52.00 %)	3 000 000 (24.00 %)	3 000 000 (24.00 %)		12 500 000 (6)
1971	3 000 000 (42.86 %)	2 000 000 (28.57 %)	2 000 000 (28.57 %)		7 000 000 (7)
1973	3 500 000 (43.75 %)	2 750 000 (34.37 %)	750 000 (21.88 %)		8 000 000 (8)
1978	7 726 060 (58.30 %)	3 275 610 (24.72 %)	2 250 615 (16.98 %)		13 252 285 (9)

FUENTES: (1) Nathaniel y Sylvia Weyl, *op. cit.*, p. 316; (2) *El Nacional*, 17 de enero de 1946; (3) Frank R. Brandenburg, *op. cit.*, p. 208; (4) Robert E. Scott, *op. cit.*, pp. 166-167; (5) Víctor Flores Olea, "Poder, legitimidad y política en México", en *El perfil de México en 1980: 3. Sociología, política, cultura*, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, Siglo XXI Editores, México, 1972, pp. 486-487; (6) Robert K. Furtak, *op. cit.*, pp. 61, 65 y 68; (7) Roger D. Hansen, *op. cit.*, pp. 103-104; (8) Entrevista con Jesús Reyes Heróles (Presidente del CEN del PRI), 12 de diciembre de 1973; (9) Comité Ejecutivo Nacional del PRI, 1º de febrero de 1978.

El partido no ha hecho por consiguiente en los últimos años más que acentuar sus rasgos como partido de las burocracias política y sindical y, desde esa perspectiva, corre el riesgo de quedarse en un simple membrete: sin miembros reales y, desde luego, sin militantes. Las perspectivas que tiene de evolucionar hacia otras formas de organización, adquiriendo una membrecía real —consciente y participativa—, de la

que surgiesen núcleos de verdaderos activistas, son sin duda inexistentes hoy en día. El fundamento de un cambio sería la afiliación individual obligatoria, y es poco probable que ésta se intente ya que trastocaría los fundamentos del poder político en México. El PRI es el sustento del régimen presidencialista mexicano, y tal medida no es concebible que venga de su interior pues contribuiría a destruir uno de los fundamentos del "sistema" de gobierno.

La realidad es, por otra parte, que el PRI no necesita de miembros individuales reales ni de militantes, porque no tiene una vida partidista interna. Su programa se lo dicta la administración pública; sus candidatos se los impone el presidente de la República; sus tareas de difusión las realiza Televisa (desde luego incomparablemente mejor que Imevisión), con el apoyo de las emisoras de radio públicas y privadas y la mayor parte de los diarios locales y nacionales; las tareas de propaganda, los burócratas a sueldo, ayudados en ciertos casos por los grupos de uno que otro cacique sindical; su financiamiento, el erario público; su apoyo electoral, "los votantes volantes" seguidos de "la alquimia". ¿Para qué necesitaría el PRI de miembros y de militantes? Es el partido del Estado y su fuerza es la del propio Estado.

La pregunta sobre cuál va a ser el porvenir de la afiliación priísta, debe ser por lo tanto sustituida por otra; ¿Hasta cuándo puede un partido seguir apoyándose en la afiliación obligada contra la voluntad de los propios afiliados en la compra de un apoyo ficticio y en la manipulación de las cifras de miembros —y de votos— sin poner en riesgo al régimen? La respuesta parece depender tanto de la capacidad que muestren algunas fuerzas priístas para organizarse de manera independiente a fin de dar la batalla desde dentro del propio partido, como de la que tengan las fuerzas de la oposición para crear una alternativa real. Es en el fondo, también, un problema de afiliación y de militancia: una cuestión de democracia.

EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL: DE LA OPOSICIÓN LEAL A LA IMPACIENCIA ELECTORAL

SOLEDAD LOAEZA
El Colegio de México

EN 1975 SE desencadenó una crisis en el interior del Partido Acción Nacional, que se prolongó hasta 1978, cuya gravedad hizo pensar a muchos observadores que el partido estaba a punto de desaparecer. No obstante, de 1982 a la fecha el PAN ha registrado una serie de victorias electorales que lo han proyectado a una posición sin precedentes en el escenario político mexicano. Tanto así que en 1985 las dimensiones de su éxito en algunos estados de la República lo convirtieron en una amenaza real al predominio del Partido Revolucionario Institucional.

A lo largo de más de 40 años de existencia más bien precaria, la oposición panista ha logrado sin embargo labrarse una identidad propia dentro del sistema político mexicano, en buena medida gracias a su participación electoral ininterrumpida desde 1943 —salvo por la elección presidencial de 1976—, a su tenaz compromiso con ciertos principios como la libertad de enseñanza y a su relativa independencia del grupo en el poder. Todos estos elementos han generado un capital de credibilidad muy superior al de cualquier otro partido opositor, como lo han demostrado sus avances electorales de los últimos años. La constatación de que Acción Nacional forma parte integral de las instituciones políticas del México contemporáneo no basta para explicar su nueva importancia.

Los factores que explican este progreso son de diversa índole. Los más numerosos y evidentes son externos al partido y nos refieren tanto a las severas dificultades económicas que enfrenta el país desde 1981, como al descrédito que desde principios de los años setenta aqueja a las instituciones políticas y, por ende, al grupo en el poder. De igual manera, el reformismo electoral al que ha recurrido el sistema para paliar la inconformidad política también ha beneficiado al PAN, recompensando su tenacidad y su fe en el voto como instrumento privilegiado de cambio y como expresión de la protesta social. Desde esta perspectiva el fortalecimiento de Acción Nacional se explica fundamental-

mente porque el partido ha logrado captar los votos de los descontentos y de los desencantados con el sistema político mexicano, llenando el vacío de oposición que ha sido en buena medida el sustento del monopolio priista.

Existen también factores internos que contribuyen a explicar la flamante importancia electoral del PAN. En los últimos diez años el partido ha sufrido cambios sustanciales que le permitieron ser el principal receptor de un voto de protesta, de nuevo significado, así no sea más que por su magnitud. Durante mucho tiempo se consideró que en México los partidos de oposición eran una válvula de escape a las presiones por el cambio. Dentro de esta interpretación Acción Nacional cumplía una función estabilizadora del sistema encauzando las inquietudes y demandas de sectores conservadores del electorado, concentrados en las clases medias del país, dentro de los límites que brindaba el propio sistema, y más todavía conforme a sus necesidades de legitimación democrática. No obstante, entre 1982 y 1985 varios de los candidatos panistas a cargos de elección popular lograron movilizar un amplio apoyo, el partido perdió su aspecto tradicional de secta cuyo lenguaje era comprensible sólo para los iniciados, y adquirió los rasgos de un movimiento político impulsado menos por la oposición al sistema que por el ánimo de un auténtico cambio. Nunca antes la organización había tenido la importancia política que se le atribuye en la actualidad; paradójicamente, la estructura partidista se encuentra en un estado de enorme debilidad y fragmentación; en muchos aspectos ha dejado de ser un partido para convertirse en un frente de oposiciones capaz de acoger a grupos y fuerzas dispares.

Esta evolución del PAN ha sido interpretada alternativamente como derechización de la sociedad y como democratización del sistema. Independientemente de la exactitud de estas apreciaciones es indudable que el avance panista en las votaciones locales y nacionales es síntoma de modificaciones sociales y políticas, que se han expresado en una impaciencia electoral a la que el PAN ha dado forma, poniendo en tela de juicio la función legitimadora que cumplía tradicionalmente en tanto que oposición leal al partido en el poder.¹ La impaciencia ha sido el origen de los cambios del partido, los ha definido y ha sido también el rasgo dominante de los comicios que se han celebrado en México en los últimos tres años, con serias consecuencias para las autoridades políticas. El objetivo de este artículo es entender cuáles han sido los elementos determinantes en la evolución del Partido Acción Nacional desde 1975, así como el papel que le ha tocado jugar en lo que parece ser un momento de transición para el sistema político mexicano.

¹ Soledad Loaeza, "El Partido Acción Nacional: la oposición leal en México", *Foro Internacional*, vol. XIV, núm. 3, enero-marzo 1974, pp. 352-374.

EL DILEMA DE LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL

Una de las motivaciones originales de la fundación del PAN fue el afianzamiento de la vía electoral como el camino más apropiado para lograr los cambios que exigía el desarrollo de la democracia en México. Esta alternativa de participación política, que hubiera podido parecer obvia en cualquier sistema pluralista, no lo era tanto en el mexicano, donde la participación electoral ha planteado invariablemente un dilema: votar equivale a sancionar con métodos democráticos una situación en esencia antidemocrática; no votar significa renunciar a la posibilidad, aun remota, de promover cambios en esa situación, o al menos de influir así sea vagamente sobre el comportamiento del poder; no votar también puede significar la delegación de esa posibilidad en otros.

En el sistema político mexicano la vía electoral no ha sido hasta ahora el camino más seguro de acceso al poder y tampoco una fuente esencial de legitimación de autoridades e instituciones políticas. La justificación de su permanencia ha sido fundamentalmente su habilidad para mantener con éxito una fórmula que en otros países fue imposible: crecimiento económico con estabilidad, sin que para lograrlo haya tenido que recurrir a soluciones dictatoriales de control social.

No obstante la élite política se ha preocupado consistentemente, sobre todo desde 1940, por asentar su monopolio del poder también sobre la legitimidad que ofrecen las elecciones; al hacerlo ha agudizado el dilema de la participación porque ha promovido desde arriba votaciones y partidos, minando su credibilidad en tanto que expresiones auténticas de la sociedad. Así el compromiso formal de los gobernantes mexicanos con la democracia plural ha condicionado el significado de las elecciones, cuyo sentido original ha sido distorsionado por la existencia de un partido inextricablemente vinculado con el Estado, que ha monopolizado las posiciones políticas y administrativas del país. En estas condiciones el voto es menos la expresión de una preferencia política que una manifestación de apoyo general y difuso a programas e instituciones vigentes. Los comicios constituyen un *ersatz* de participación y arrojan un "voto de identificación" de gobernados con gobernantes² que, en fin de cuentas y dada la estructura corporatista del PRI, es un instrumento de control del Estado sobre la sociedad y no viceversa.

Sin embargo, en los últimos años el PRI también ha tenido que enfrentarse al arma de doble filo que es la participación electoral y a las

² Véase Alain Rouquié, "L'analyse des élections non-concurrentielles: contrôle clientéliste et situations autoritaires", en Guy Hermet, Alain Rouquié, Juan J. Linz, *Des élections pas comme les autres*, París, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1978, pp. 59-100.

contradicciones que genera en un sistema, cuyo funcionamiento depende en buena medida de la apatía política. En su caso el dilema se plantea en términos distintos a como lo enfrentan los partidos de oposición. Durante un prolongado periodo el voto avaló la función de control político del PRI, pero al mismo tiempo el voto cristalizó dentro del universo político mexicano como expresión válida de la sociedad, que en un momento dado podía utilizarlo para arrebatarse al poder la base de consenso democrático en la que ha pretendido apoyarse. Por esta razón, desde 1940 las actividades de los sucesivos gobiernos ante la participación electoral han oscilado entre el estímulo y el desaliento, entre la liberalidad y el control, invitando con la palabra a votar y promoviendo con sus actos el abstencionismo.

Lo que se ha demostrado es que el PRI requiere de cierto número de votos, incluso en contra, para apoyar sus pretensiones de representación mayoritaria, pero no tantos así como para verse obligado a renunciar a su monopolio. Por ejemplo, en julio de 1983 se celebraron elecciones en Campeche, Chihuahua, Durango, Michoacán y Zacatecas en las que se reconocieron triunfos a la oposición, entre ellos los de las capitales de Chihuahua y Durango. Sin embargo, este ánimo democrático se extinguió poco después, en buena medida por las reacciones negativas que provocó en el seno del partido dominante poco dispuesto a ceder posiciones, aun cuando su intransigencia contrariara el compromiso que había adquirido el gobierno actual con una democracia electoral efectiva.³

El voto es un tema tan contradictorio en México que, pese a condiciones tan desfavorables, se ha desarrollado un régimen de partidos, así sea profundamente asimétrico, en el que las expectativas de acceso al poder de las organizaciones de oposición han sido mínimas, aun cuando más de una se comporte como simple apéndice del PRI, como es el caso del Partido Popular Socialista (PPS), del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) y del Partido Socialista de los Trabajadores (PST). El predominio de un solo partido ha desvirtuado las funciones naturales de los demás y ha generado efectos destructivos y encontrados en su interior, condenándolos a un estado permanente de agonía sin dejarlos morir del todo, y poniendo de continuo en entredicho su razón de ser.

Acción Nacional ha vivido el dilema de la participación desde su nacimiento. Su aparición fue conveniente para una élite ansiosa de revestir los colores y las formas de la democracia pluralista, pero la acción

³ Véase Carlos Martínez Assad y Álvaro Arreola Ayala, "La decisión de vencer o las elecciones de 1983", en Pablo González Casanova (coord.), *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas*. México, Siglo XXI Editores e Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, México, 1985, pp. 375-385.

del partido ha estado continuamente ensombrecida por el abstencionismo, el fraude electoral y el peso aplastante del PRI.

En la Asamblea Constituyente del PAN, celebrada el 14 de septiembre de 1939, Manuel Gómez Morín planteó los problemas que suponía la vía electoral a partir primero del nivel de desarrollo de la sociedad y de la propia debilidad de la naciente organización, y luego de las condiciones políticas externas. Según él en esos momentos se abrían dos caminos ante Acción Nacional: el de la participación concreta en la lucha electoral y el de la abstención "para concentrar el esfuerzo a la actividad de programa y de doctrina".⁴ Conforme a esta última apreciación el objetivo inmediato del partido debía ser no tanto desplazar del poder a un adversario político, sino crear núcleos positivos de organización y defensa, y preparar políticamente a la opinión pública para lograr "una expresión inequívoca de la voluntad ciudadana" en la lucha electoral.⁵ El abstencionismo en ese momento significaba que los panistas se propendrían formar primero un electorado para después conquistarlo.

Gómez Morín sabía que los votantes no eran el único problema que debía enfrentar el nuevo partido y formuló el dilema de fondo que a lo largo de su historia se le presentaría una y otra vez: las circunstancias del medio político no favorecían la participación electoral, el gobierno no era imparcial, existía un "partido oficial único", las organizaciones laborales cumplían funciones políticas que no les correspondían, existía en suma toda una maquinaria destinada a "impedir" o a "desfigurar la opinión y el voto".

En estas circunstancias, mientras ellas prevalezcan, toda actividad política que se señale como misión la renovación normal de las autoridades mediante el sufragio de antemano se condena no sólo a ser burlada, sino a cooperar una vez más en la trágica farsa de dar un aspecto de legitimidad, a lo que será obra solamente del abuso del poder y del desdén del derecho.⁶

Acción Nacional participó por primera vez en las elecciones legislativas de 1943, y desde entonces hasta la fecha ha concurrido a la mayoría de los comicios que se han celebrado en el país. Esto no significa que haya resuelto el dilema fundamental de la participación, en la medida en que cuando menos hasta principios de los años setenta las condiciones del medio político descritas por Gómez Morín en 1939 no sólo se mantuvieron intactas, sino que en algunos aspectos se profundizaron.

⁴ Manuel Gómez Morín, "Informe de la Asamblea Constituyente de Acción Nacional, rendido el 14 de septiembre de 1939", en Manuel Gómez Morín, *Diez Años de México, Informe del Jefe de Acción Nacional*, México, Editorial Jus, 1950, pp. 16-19.

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid.*, pp. 13-14.

En estas circunstancias, la participación en las urnas que en principio debía ser el instrumento para que el PAN cumpliera la función de alternativa de gobierno que formalmente le correspondía, se convirtió en su objetivo fundamental. Los panistas resolvieron el dilema de la participación fijando sus miras en el electorado y no en el poder, optaron entonces por una fórmula limitada en la cual el voto y la educación cívica de la sociedad dominaron la perspectiva del partido atrofiando, en cambio, otros aspectos de su función como tal, por ejemplo, la formulación de programas de gobierno positivos, el diseño de estrategias electorales realistas y la identificación de posibles aliados que lo fortalecieran como opción gubernamental. El desarrollo de esta alternativa de participación que intentaba proporcionar una formación cívica previa al voto, explica la preocupación de años de los panistas por desarrollar una filosofía política y una doctrina.

Para los panistas doctrinarios, por así llamarlos, el voto sólo podía ser efectivo si era razonado, si se apoyaba en "convicciones fundamentales" en "el reconocimiento completo de la más honda realidad mexicana", con el fin de obtener resultados más duraderos y esenciales que los que podían alcanzarse con acciones de corto plazo. En esta perspectiva la participación que simplemente capitalizaba la inconformidad era peligrosa, en términos de un proyecto permanente, porque liberaba la presión pública, "agotaba el impulso ciudadano... tal vez mediante concesiones superficiales que dejen intacta la cuestión verdadera... (gastando) inútilmente el empeño colectivo y (produciendo) otra vez, a corto plazo, el pantano del conformismo, el letargo de una nueva decepción".⁷

El triunfo de esta opción no significó la derrota absoluta de los participacionistas, que vieron su propuesta de concurrir a las urnas satisfecha parcialmente, porque quedó condicionada a la fidelidad a una doctrina que limitaba de hecho las tácticas electorales del partido, que entonces parecía aceptar sólo el voto de los panistas por convicción y rechazar el de quienes lo fueran sólo por conveniencia.⁸ La prevalencia de la posición doctrinaria homogeneizó al partido, pero no borró definitivamente las diferencias de matiz. En torno a los principios centrales de doctrina, tales como la defensa de la propiedad privada y los derechos fundamentales de la persona, se crearon grupos con orientación distinta que en momentos de crisis se manifestarían por tendencias ideológicas diferentes que iban del liberalismo democrático a la democracia cristiana.

El tiempo se encargaría de demostrar que la empresa educativa de los panistas era ardua y de largo aliento. Aunque en palabras del pa-

⁷ *Ibid.*, p. 13.

⁸ Entrevista con Guy Hermet, "Comment naissent les démocraties", *Esprit*, núm. 90, vol. 6, junio de 1984, pp. 97-107.

dre fundador Gómez Morín, los miembros de la naciente organización no tuvieron "el apetito de un triunfo próximo",⁹ la cruzada cívica que lanzaron exigía vocaciones que se antojaban más religiosas que políticas, para sostener al partido contra la persistente pobreza de sus resultados electorales cuando menos hasta 1982. Aunque en 1946 el PAN logró colocar a cuatro de sus candidatos en la Cámara de Diputados, no fue sino hasta que se introdujo la reforma de las diputaciones de partido en 1963 que aumentó sustancialmente su representación en el Poder Legislativo,¹⁰ y pese a que desde esa fecha también ha accedido a presidencias municipales de importancia variable, el senado y las gubernaturas de los estados le han estado vedados. De hecho, el compromiso del PAN con el voto y en general la concentración de sus esfuerzos en la actividad parlamentaria, a la que consideró el vehículo más eficaz de su labor de educación cívica, significó para el partido una larga travesía por el desierto que alimentó en muchos de sus miembros frustración, rencor e impaciencia.

La evolución del partido no transcurrió sin contradicciones. La solución de la participación limitada se mantuvo como una fuente permanente de tensión interna, creando una división entre participacionistas y abstencionistas que ha perdurado incluso hasta la fecha. El dilema recubría diferencias ideológicas más profundas, porque la urgencia que muchos panistas resentían de imprimir mayor eficacia a su voto suponía la revisión de una doctrina que al definir principios, determinaba formas de comportamiento y aliados.

El arraigado abstencionismo de amplios sectores de la población, las invencibles mayorías priístas continuamente renovadas y la consistente parcialidad de las autoridades electorales impusieron costos muy elevados a la vocación panista: primero, en términos de su desarrollo como alternativa política real y luego en cuanto a su capacidad de supervivencia, porque a lo largo de su historia el partido ha tenido que luchar contra el desaliento de sus miembros, que precipitaba deserciones y fracturas internas, como ocurrió a finales de los años cincuenta cuando un grupo de jóvenes panistas propuso una reorientación en el sentido de la democracia cristiana.

⁹ Gómez Morín, *op. cit.*, p. 11.

¹⁰ En 1946 y 1949 Acción Nacional obtuvo cuatro curules respectivamente, cinco en 1952 y en 1961 y seis en 1955 y en 1958. En 1964, con el 11.5% de la votación nacional logró sólo dos diputados de mayoría, pero 18 de partido, que en 1967 aumentaron a 19, aunque únicamente se registró uno de mayoría. En 1970 nada más mandó a la Cámara 20 diputados de partido. Con la reforma electoral de 1977 su representación ha aumentado considerablemente, de manera que en 1982 conquistó 50 escaños, sólo uno de mayoría; y en 1985, 32, ocho de ellos de mayoría. Véase Donald Mabry, *Mexico's Accion Nacional. A catholic alternative to revolution*, Nueva York, Syracuse University Press, 1973, p. 69, y Delal Baer y John Bailey, "Mexico's midterm elections: a preliminary assessment", *LASA FORUM*, vol. XVI, núm. 3, otoño de 1985, pp. 4-10.

Por lo menos hasta principios de los años setenta el partido pareció conformarse con el papel tribunicio de representante de un grupo de opinión minoritario y bien definido que le había asignado el grupo en el poder. Sin embargo, en su seno se mantenía latente la impaciencia electoral que sofocaban los lineamientos de la opción doctrinaria.¹¹ Entre tanto la sociedad y el sistema político en su conjunto sufrieron cambios que agudizarían las tensiones en el interior del partido, en particular la que generaba la disyuntiva entre participación y abstención, cuyas implicaciones no eran meramente tácticas sino que involucraban la estrategia misma del partido y de ahí su misma naturaleza durante años determinada por el apego a la doctrina. La crisis que se inició en 1975 sacó a relucir todas las consecuencias del dilema de la participación sobre el PAN y marca un viraje fundamental en su historia.

LA CRISIS INTERNA DE ACCIÓN NACIONAL

La disyuntiva que Gómez Morín identificó en 1939 para Acción Nacional se replanteó con mayor fuerza a principios de los años setenta, ante la presión de desarrollos externos. La crisis de 1968 reveló la gran distancia que separaba a las instituciones políticas de una sociedad fundamentalmente transformada por el crecimiento económico. La aceleración de la urbanización y la expansión de las clases medias demandaban cambios políticos que se expresaron en una mayor pluralidad de organizaciones, sindicales y partidistas, que se incorporaron sin grandes dificultades en el sistema que pudo entonces mantener sus rasgos esenciales. En este proceso Acción Nacional corría el riesgo de verse rebasado definitivamente por una sociedad y un sistema en busca de nuevas soluciones.

Desde principios de los sesenta el liderazgo panista percibió la necesidad de actualizar al partido, exigencia que se entendió primero como una modificación de doctrina, no en balde el grupo panista dominante seguía pensando que ésa era la razón de ser del partido.

Bajo la presidencia de Adolfo Christlieb Ibarrola, el PAN abandonó la oposición de crítica intransigente en la que había caído en los años cuarenta y cincuenta, y se propuso integrarse más activamente a la vida política del país en un movimiento hacia la izquierda paralelo al desplazamiento general de las posiciones de la Iglesia Católica del

¹¹ Para un análisis de la doctrina del PAN véase Carlos Arriola, "El Partido Acción Nacional (Origen y circunstancia)", *Foro Internacional*, vol. xvi, núm. 2, octubre-diciembre de 1975, pp. 233-251. Véase también los artículos de Cándida Fernández Barrios y Ana Marcovich de Kozlowsky, José Flores García, Patricia Guadalupe Ramírez y Alberto Sarmiento Donate, en Universidad Iberoamericana, *El Partido Acción Nacional. Ensayos y testimonios*, México, Editorial Jus, Departamento de Historia. Serie Estudiantil, 1978.

Concilio Vaticano II. En 1965 se elaboró en consecuencia una *Proyección de Principios*, que salvaguardaba los temas originales de dignidad de la persona humana, solidaridad persona/sociedad, fines del Estado e importancia de la familia, pero claramente interpretados según la doctrina social de la Iglesia.¹² Sin embargo, el impulso determinante a la evolución del partido provino del exterior. La política aperturista del presidente Luis Echeverría (1970-1976), destinada a incorporar dentro del sistema político a los principales núcleos de oposición que desde la izquierda lo habían desafiado en los años inmediatamente anteriores, brindó una excelente oportunidad también para Acción Nacional. El partido tenía la ventaja de su propia tradición para capitalizar paralelamente la liberalidad echeverrista y la irritación que en determinados grupos sociales provocaba el discurso antiempresarial y antipeñalista del gobierno.¹³

La consecuente evolución del PAN se iniciaría bajo el liderazgo de José Ángel Conchello. Como presidente del partido (1972-1975) optó por una línea de oposición que se separaba de la doctrinaria, hasta entonces dominante, pero no fue completamente ajena a sus orígenes ni desde el punto de vista ideológico ni desde el punto de vista táctico. En la creación de Acción Nacional participaron distintos grupos que en términos generales se dividían en dos grandes categorías: militantes católicos comprometidos entre otras causas con la defensa de los derechos de la Iglesia, y demócratas liberales más interesados en la promoción del individuo y la propiedad privada. Efraín González Luna y Manuel Gómez Morín representan respectivamente a cada una de estas corrientes;¹⁴ no obstante, el viraje *thermidoriano* del gobierno de Manuel Ávila Camacho restó impulso a la corriente gomezmorinista, vinculada con grupos importantes de empresarios, y abrió el camino para que los católicos dominaran al PAN por un largo período, que llegó a su fin con José Ángel Conchello.

Favorecido por los enfrentamientos verbales entre gobierno y empresarios, y probablemente también por el hartazgo de la derrota y el fraude electoral, Conchello impuso la alternativa de oposición que los doctrinarios habían desechado antes, amplió la presencia de los empresarios —en particular regiomontanos— en el partido, y al mismo tiempo hizo de Acción Nacional la alternativa de voto del mayor número posible de inconformes. Así, sin renunciar explícitamente a la doctrina, en el interior del PAN triunfaron quienes movidos por la impa-

¹² Véase Mabry, *op. cit.*, pp. 72-77.

¹³ Para una interpretación de la crisis de Acción Nacional como resultado de las contradicciones que provocaron las políticas del presidente Echeverría, véase Carlos Arriola, "La crisis del Partido Acción Nacional. 1975-1976", *Foro Internacional*, vol. XIII, núm. 4, abril-junio de 1977, pp. 542-556.

¹⁴ Arriola, "El Partido Acción Nacional (Origen y circunstancia)", *op. cit.*

ciencia electoral vieron en el desprestigio de las autoridades gubernamentales una oportunidad de fortalecimiento del partido. En 1939 Gómez Morín había descrito así esta opción:

Nada importa, se piensa, que el campo de lucha sea heterogéneo en cuanto a los objetivos finales que en él persiguen los grupos o las personas transitoriamente unidas en la acción electoral; nada importa que por la necesidad de esa lucha inmediata haya que posponer... la lucha por las convicciones fundamentales; la mejor manera de servirlos cuando ha llegado el momento de enjuiciar al régimen e impedir su continuación, es concurriendo con todas las demás fuerzas sociales orientadas al mismo fin, aunque para algunas la actividad no tenga otro objeto que el de llegar a ese término, y para otras sea un simple camino en el logro de satisfacciones interesadas o personales.¹⁵

Y aunque él mismo no la hubiera apoyado, el tipo de partido laico y liberal que proponía demandaba en la práctica una mayor permeabilidad al medio y a la coyuntura política que la que pudo ofrecer la opción doctrinaria durante todos sus años de predominio.

El desarrollo de la fuerza de Conchello dentro del PAN probablemente también se debió al reformismo político de Echeverría que amplió las posibilidades de participación política, entendida como búsqueda de efectividad del sufragio. En estas circunstancias no dejaba de parecer anticuada la vocación panista al autosacrificio, que todavía entonces mantenían algunos quienes con Efraín González Morfín pensaban que "porque tenemos la fuerza de esperar contra toda esperanza hemos luchado 30 años y seguiremos en la lucha".¹⁶

Conchello se propuso poner fin a los años del desierto del partido, buscando nuevas tácticas electorales, nuevos aliados y un mensaje más efectista que se tradujo en un movimiento ideológico hacia la derecha, con respecto al gobierno de Luis Echeverría —al que gustaba de comparar con el del presidente chileno Salvador Allende— y también con respecto al socialismo cristiano, cuya semilla había plantado Christlieb en el PAN y que germinaba gracias a los cuidados de Efraín González Morfín, quien se había convertido en el responsable fundamental de la evolución doctrinaria del partido. Así, este último insistía en la necesidad de vincular la moral con la política, en definir el bien común como objetivo del partido para encontrar en el pensamiento de la Iglesia posconciliar la fórmula para una mayor eficacia partidista, en la que el PAN conjugara los derechos de la persona con la justicia social. Conchello en cambio recurría a los sentimientos elementales de rechazo, entre ellos al anticomunismo, que las políticas populistas de Eche-

¹⁵ Gómez Morín, *op. cit.*, p. 12.

¹⁶ Efraín González Morfín, "Sin la virtud de la esperanza no tendría sentido nuestra lucha", *La Nación*, 28 de diciembre de 1978, año xxxi, núm. 66, pp. 10-11.

verría despertaban en ciertos grupos sociales en particular de clase media. En febrero de 1975, al término de su gestión, denunció ante la VIII Asamblea General Ordinaria del partido "las maniobras" que se estaban llevando a cabo:

... que nos identifiquen al socialismo que destruyan a la clase media y que desorienten al pueblo; pero quien quiera que pretenda llevarnos al socialismo marxista se olvida de que la Revolución Mexicana no fue una revolución socialista...¹⁷

Pese a la irritación que despertaba la agresividad retórica de Conchello, su discurso no traicionaba los orígenes del PAN. Hay que recordar que Acción Nacional se formó como reacción a las políticas populares de Lázaro Cárdenas; que el anticomunismo fue uno de sus valores originales y que en los primeros discursos abundan las denuncias contra la tendencia "que pretende encadenar a México a una ambición política que le es extraña y hacer de la nación un conjunto de masas indiferenciadas sujetas sin defensa a la voluntad del Estado".¹⁸

Como lo demostrarían desarrollos posteriores las tomas de posición de Conchello respondían también a la creciente influencia de los grupos empresariales regiomontanos dentro del partido, y a la seguridad que le daba este apoyo. Su fuerza se hizo notar incluso desde las elecciones legislativas de 1973, cuando el partido obtuvo una victoria sin precedentes que le otorgó cuatro distritos por mayoría, dos en la ciudad de México y dos en Puebla. Uno de los aspectos más importantes de su avance fue que cruzó las fronteras geográficas tradicionales de su influencia, y del centro y occidente del país se extendió hacia el norte, a Chihuahua y Nuevo León, desplazamiento que se acentuaría en las elecciones de 1979.¹⁹ Por otra parte, el propio Conchello se benefició personalmente de este respaldo, puesto que es probable que desde el principio le haya procurado recursos financieros importantes de los que disponía en forma autónoma y que le ganaron muchos adeptos dentro del partido.²⁰

Al llegar a la presidencia del PAN en marzo de 1975, Efraín González Morfín intentó recuperar el terreno perdido en el periodo anterior,

¹⁷ Citado en Octavio Rodríguez Araujo, *La reforma política y los partidos en México*, 3a. ed., México, Siglo XXI Editores, 1980, p. 131.

¹⁸ Gómez Morín, *op. cit.*, p. 6.

¹⁹ Véase Rafael Segovia, "Las elecciones federales de 1979", *Foro Internacional*, vol. XX, enero-marzo de 1980, núm. 3, pp. 397-410.

²⁰ José Herrera Marcos, que fue jefe regional del PAN en Jalisco y miembro del Consejo Ejecutivo Nacional del partido, acusó en 1978 a Conchello de manejar directamente fondos que distribuía entre los comités más débiles, y ejemplificaba con los del Estado de México, de Nayarit, Tabasco y Tlaxcala. Citado en Elías Chávez, "Conchello dio subsidios para dividir al PAN", *Proceso*, núm. 76, 17 de abril de 1978, pp. 10-11.

renunciar "al activismo destructor" para retornar "con humildad a las fuentes intelectuales y morales que dieron origen a Acción Nacional, volver sobre sí mismo para analizar su capacidad de respuesta a las exigencias de México".²¹ Su propuesta equivalía a abandonar la política de puertas abiertas de Conchello y volver a la vieja idea de que la doctrina, aunque revisada, era la clave para la acción del partido. En ese respecto González Morfín también quiso empujar al PAN hacia posiciones radicales en temas como la propiedad, el régimen fiscal y la economía mixta, llegando incluso a proponer una reforma al artículo tercero "que permita(n) superar la sociedad capitalista de clases, sin caer en formas totalitarias de sociedad".²² De hecho, la *Plataforma Política y Social 1976-1982* que se elaboró bajo los auspicios del nuevo presidente del partido, estaba más alejada de sus orígenes remotos que muchos de los planteamientos conchellistas. Tan es así que dentro del propio PAN muchos acusaron a los nuevos dirigentes de estar "infectados por el marxismo". Efraín González Morfín se vio obligado a rechazar estas acusaciones, afirmando que "la forma legítima y eficaz de combatir el comunismo es desde las posiciones avanzadas de la justicia social y no desde la retaguardia del capitalismo liberal individualista".²³

La escisión parecía inevitable y afloró a propósito de la elección de candidato a la presidencia de la República en octubre de 1975, que exacerbó las oposiciones, aunque lo que estaba en juego en el fondo era tanto la orientación ideológica del partido como el problema de su eficacia en tanto que alternativa electoral. Mientras unos ofrecían como primera respuesta modificaciones doctrinales, los otros proponían un cambio de estrategia, que suponía revisar la evolución del partido desde los años sesenta.

En noviembre González Morfín denunció ante el Consejo Nacional "la creación y mantenimiento, incluso mantenimiento financiero, de otro partido Acción Nacional, con ideología, organización, jerarquía, lealtades y comunicaciones al margen y en contra del Partido Acción Nacional legítimo y estatutario". Solicitó entonces la reprobación y censura contra "las actitudes y procedimientos de indisciplina, desorientación y división que el licenciado Conchello practica y promueve en Acción Nacional".²⁴ Solicitud que aparentemente no fue atendida. El conflicto en consecuencia se agravó en la lucha por la candidatura y

²¹ Citado en Rodríguez Araujo, *op. cit.*, p. 134.

²² Citado en Arriola, "La crisis del Partido Acción Nacional", *op. cit.*, p. 548.

²³ Citado en Elías Chávez, "Muchos dirigentes son simples oportunistas", *Proceso*, núm. 75, 10 de abril de 1978, pp. 13-16.

²⁴ Efraín González Morfín, "En Acción Nacional, un partido dentro de otro partido", texto de la denuncia presentada ante el Consejo Nacional el 8 de noviembre de 1975. *Proceso*, núm. 77, 17 de abril de 1977, pp. 8-9.

como el desacuerdo fue insuperable,²⁵ culminó con la renuncia de González Morfín a la jefatura del partido, la no participación del PAN en las elecciones presidenciales y la solicitud de licencia de José Ángel Conchello.

En los meses siguientes el desgarramiento se profundizó,²⁶ a pesar de que la dirección del PAN quedó en manos de Manuel González Hinojosa, quien trató de mantener la unidad, defendiendo, sin embargo, la postura tradicional de primacía de la doctrina, como núcleo aglutinador de la personalidad panista. El *impasse* entre ambas facciones se resolvería bruscamente en la discusión en torno al dilema de la participación, replanteado por la reforma política de 1977. La nueva ley electoral ampliaba considerablemente las posibilidades de los partidos de oposición de conquistar posiciones en el Poder Legislativo, apoyando materialmente sus actividades de difusión y propaganda, pero sobre todo instaurando un sistema mixto de elección que combinaba el principio de mayoría con la representación proporcional.

El 25 de febrero de 1978, tres días antes de la elección de Abel Vencio Tovar como presidente del partido, González Morfín leyó ante el Comité Ejecutivo Nacional del PAN un documento en que señalaba que la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE) limitaba la libertad de los partidos creando vínculos de estrecha dependencia económica y material con el gobierno, interfería en la vida de las organizaciones al distinguir de antemano entre candidatos triunfantes y derrotados, destruyendo la solidaridad interna, y consagraba el sistema imperante atribuyendo categorías inmutables de mayoría y minorías. Concluía entonces: "Quien en México trate en serio de contribuir a la instauración de la democracia política y socio-económica debe negarse a actuar dentro del sistema de reforma política..."²⁷ y consecuente con su crítica renunciaba al partido, porque la mayoría rechazó su análisis.

La postura de González Morfín y del grupo no muy nutrido que lo siguió por el camino de la disidencia contenía una doble crítica, primero al partido y luego al sistema. Según él, el PAN había sido desfigurado por el oportunismo y la demagogia, en tanto que la doctrina había

²⁵ Para los detalles de este conflicto, véase Arriola, "La crisis del Partido Acción Nacional", *op. cit.*, pp. 546-554.

²⁶ Para indignación de muchos, en julio de 1976, el entonces diputado José Ángel Conchello declaró a la prensa que el PAN se había desplomado y que había perdido "el deseo de actuar en política por el empecinamiento de algunas gentes de que Acción Nacional deje de tener una amplia base popular para pertenecer a una clase de intelectuales selectos". Declaraciones del diputado Conchello a *Excelsior*, *La Nación*, núm. 1458, 4 de agosto de 1976, p. 3.

²⁷ González Morfín, "La reforma política fortalece el control sobre los partidos", texto leído el 25 de febrero de 1978 en el CEN del PAN, *Proceso*, núm. 75, 10 de abril de 1978, pp. 10-13.

sido relegada y la identidad panista destruida. Sostenía que la ambición electoral impedía un diagnóstico acertado del reformismo, porque lo que el gobierno ofrecía era una apariencia de participación en el poder que mediatizaba a la oposición haciéndola su cómplice. Denunciaba la corriente tradicional que afirmaba que la falta de democracia y justicia social se debía a la ausencia política del pueblo, a la deserción ciudadana generalizada, para desembocar en un cuestionamiento global de la vía electoral:

El PAN, partido democrático en ambiente antidemocrático, no debe negarse a admitir la oprobiosa posibilidad en trance de realización, de que el ambiente desgaste peligrosamente al partido y lo inserte en esquemas injustificables... no se deja al pueblo sin opción de poder cuando el partido se abstiene de participar, si la participación no es medio adecuado para llegar al poder...

...lo que debe estar a discusión es la viabilidad del partido político como medio para el bien de México en la situación real...²⁸

En el curso de los meses que siguieron a la renuncia de este grupo de líderes, reaparecieron los argumentos por el abstencionismo, que siempre habían estado presentes en el dilema panista, apenas modificados por la actualización que significaba la LFOPPE. Así por ejemplo, el comité de Chihuahua se sumó a la propuesta abstencionista porque la nueva ley "refuerza el totalitarismo, fomenta el aventurismo político, establece inaceptables condiciones de dependencia económica y política de los partidos respecto al gobierno, y deja de hecho y de derecho las elecciones en manos de la Comisión Federal Electoral, vale decir, del secretario de Gobernación".²⁹ Las críticas al participacionismo atribuían al gobierno la responsabilidad tanto por los efectos de la reforma sobre las perspectivas de una auténtica democracia en México, como por sus consecuencias sobre la atribulada organización que quedaba entonces a merced de quienes, carentes de un credo político sincero, la utilizaban para satisfacer sus ambiciones de poder. González Morfín insistía:

Aquí y ahora las elecciones no son medio de acceso al poder. Además, la reforma política dificulta que los partidos puedan presentar candidatos dignos de merecer el voto del pueblo, porque los obliga a descuidar los niveles éticos e intelectuales de los miembros. En cambio, propicia la corrupción porque en el caso de los diputados los hace usufructuarios de las ventajas del poder sin las responsabilidades del mismo. Con la reforma política se seguirán repartiendo diputados... porque así lo exige el mantenimiento in-

²⁸ González Morfín, "La reforma...", *op. cit.*, p. 13.

²⁹ Citado en Elías Chávez, "En juego la existencia del PAN", *Proceso*, núm. 98, 18 de septiembre de 1978, pp. 22-24.

definido del PRI en el poder. Un sistema así es debilitado y corruptor de conciencias y de actitudes.³⁰

En cierta forma la impaciencia electoral había vencido a los ahora disidentes, de la misma manera que había orientado el comportamiento de los conchellistas que en los años anteriores se habían lanzado en brazos de aliados improbables, desde el punto de vista de González Morfín. Aunque, y como era previsible, este desprendimiento causó estragos considerables en el interior del partido,³¹ en esta ocasión el abstencionismo logró muy pocos adeptos, incluso entre los viejos líderes que en la primera parte del conflicto habían defendido la posición doctrinaria para rechazar la "indisciplina y franca rebeldía" de Conchello.³²

En su último discurso como presidente del PAN, pronunciado unos cuantos días después de que González Morfín hubiera rechazado la LFOPPE ante el CEN del partido, Manuel González Hinojosa señaló que en esos momentos se ofrecían dos posibilidades al PAN: podía consolidarse como una "gran minoría" y modificar la vida pública del país, o convertirse en un "grupo derrotista, automarginado":

Para mí el camino está muy claro: a la intención del sistema de perpetuarse mediante la corrupción y el fraude hemos de responder vigorosamente, ahora más que nunca, con nuestra decisión de cambiar radicalmente las estructuras sociales, económicas y políticas del país, y frente a la infamia de la ley hemos de responder que Acción Nacional puede ser asesinado, pero jamás se suicidará ni se rendirá.³³

Proponía entonces aceptar la oportunidad que brindaba la ley rechazando las dos posiciones extremas: ni "puritanismos ideológicos y ascos intelectuales", ni "populismos baratos democratoides". No obstante esta búsqueda del equilibrio, las características que asumió el PAN

³⁰ Citado en Elías Chávez, "Elecciones, posible camino a la violencia. González Morfín", *Proceso*, núm. 77, 24 de abril de 1978, pp. 10-13.

³¹ Según declaró Julio Senties unas semanas después de la renuncia, salvo algunas excepciones como Baja California, Chihuahua, Distrito Federal y Jalisco "...el PAN está casi desmantelado. En ciudades como Mérida donde en una época Acción Nacional tuvo gran influencia, ahora ni siquiera hay oficinas del partido". Citado en Elías Chávez, "Muchos dirigentes son simples oportunistas", *Proceso*, núm. 75, 10 de abril de 1978, pp. 13-16.

³² En esos términos se había referido Manuel González Hinojosa a José Ángel Conchello en julio de 1976, señalando que "... la oposición al sistema ha de sustentarse por medio del razonamiento... no mediante golpes publicitarios, enjuiciamientos superficiales y audacia demagógica". Citado en "Declaraciones del diputado Conchello...", *op. cit.*, p. 3.

³³ Véase el texto completo del discurso en *La Nación*, año xxxvi, núm. 1497, 8 de marzo de 1978, p. 5.

en los procesos electorales celebrados después de 1982 demostraron que al imponerse el participacionismo también se impuso la vía conchellista de desarrollo del partido, muy a pesar de muchos que seguían siendo fieles a las lealtades originales. El radicalismo de González Morfín frente a la LFOPE le valió el aislamiento y acusaciones que en cierta forma fundamentaban las críticas de los conchellistas, de que "una casta divina" pretendía manejar el partido como si se tratara de su coto reservado. Todavía un año después de su renuncia el editorial de *La Nación*, el órgano oficial del partido, se refería a que tanto Manuel Gómez Morín como Efraín González Luna habían sabido en su momento acatar decisiones mayoritarias que contrariaban sus propias propuestas, y que un solo individuo no podía oponerse, por narcisismo o soberbia, al principio democrático que regía la vida interna del partido.³⁴

A diferencia de lo que había ocurrido históricamente, la decisión de participar que tomó la mayoría de los panistas ya no era resultado de un compromiso entre los doctrinarios y los electoralistas: participar no para ganar, sino para enseñar a participar. Los panistas participacionistas de finales de los setenta aceptaban que la reforma política podía ser una trampa, pero insistían en que también era una oportunidad. Carlos Castillo Peraza, diputado plurinominal por la tercera circunscripción en la LI Legislatura entendía así la nueva ley electoral:

La apertura surge como necesidad interna del régimen y por eso al mismo tiempo, ofrece una posibilidad y una trampa: la posibilidad de que quienes somos heterogéneos al régimen reconstruyamos la sociedad; la trampa de que el régimen nos absorba...

Pero esta reforma política confronta grandes riesgos para el sistema mexicano. Ampliar la pluralidad del Parlamento significa despresidencializar de algún modo, descorporativizar de algún modo, fisurar al partido oficial de algún modo, dejar al margen como posibilidad única la acción secreta de los grupos de presión económica...³⁵

La reforma política también fue propicia al desarrollo de la posición antidoctrinaria de José Ángel Conchello, quien junto con Pablo Emilio Madero se convirtió en el máximo representante del participacionismo, después de haberse mantenido durante dos años como "pa-

³⁴ "La democracia interna" (editorial), *La Nación*, 16 de mayo de 1979, año xxxviii, núm. 1528. Cuarta de forros. El PAN no se estabilizó internamente después de la renuncia de los disidentes; numerosos son los artículos que se publicaban todavía en 1981 contra los panistas que desde afuera criticaban al partido. Las disensiones provocaron la renuncia de 24 candidatos a diputados pocas semanas antes de que se realizaran las elecciones legislativas de 1979. Véase, por ejemplo, "Gozo del régimen los panistas que golpearon al PAN", *La Nación*, año xxxviii, 23 de mayo de 1979, núm. 1529, p. 2.

³⁵ Carlos Castillo Peraza, "Seguiremos luchando por una reforma política a profundidad", *La Nación*, año xxxviii, 27 de febrero de 1980, núm. 1552, pp. 8-9.

nista con licencia". Aunque al igual que otros reconocía en la nueva ley riesgos para la independencia del partido, Conchello también pensaba que el PAN no podía hacerse *harakiri* político rechazando a la LOPPE, porque el fortalecimiento de la vía electoral prometía grandes avances a la opción de las puertas abiertas:

En ninguno de los movimientos que hay en el mundo, la mayoría puede entender la esencia de los ideales. Entienden lo que ven, lo que sus entenderas limitadas les permiten captar... A mí eso no me escandaliza, aunque sí me apena que haya quienes piensen que hay que tener una integridad electoral extraordinaria para poder portar las banderas de Acción Nacional.

Creo que es hora de abrir las puertas a toda la gente de buena voluntad que quiera estar con nosotros. Es la hora del frente amplio, no de la involución, para reducirse; es la hora de llamar a todos los que sepan hacer algo: los que sepan pegar cartulinas que las peguen, y los que sepan pronunciar un discurso que lo digan.³⁶

La participación panista quedaba en buena parte liberada de las restricciones que durante años le había impuesto la doctrina. Esto no significa que todos los que permanecieron en el partido después de 1978 hayan hecho a un lado las posiciones históricas del PAN, participar según las reglas del juego del sistema antidemocrático en el que les había tocado vivir no era nuevo, de manera que muchos pudieron mantenerse dentro de la organización sin traicionar ni los principios esenciales de doctrina, ni sus lealtades a los orígenes.³⁷ Probablemente el cambio más importante haya sido de actitud, en la medida en que la aceptación de la LOPPE y de sus consecuencias para el partido, significó una mayor tolerancia frente a la creciente heterogeneidad del PAN producto de la nueva estrategia. Durante años los panistas vieron en su doctrina la esencia de su identidad como partido, el tiempo, sin embargo, había demostrado que no iba en ello la eficacia electoral que es también aspecto esencial de cualquier partido. Con la nueva ley, y bajo la presión de la oportunidad, el PAN dejó de ser un partido para convertirse en una instancia capaz de acoger inconformidades de todo tipo, de la misma manera que el PRI ha sido capaz de recibir apoyos de

³⁶ Citado en Elías Chávez, "Hay prominentes panistas que sirven al Grupo Monterrey", *Proceso*, núm. 76, 17 de abril de 1978, pp. 6-9.

³⁷ Conchello planteó esta continuidad entre su alternativa y el PAN de los primeros años en los siguientes términos: "la complicidad la iniciaron los fundadores del partido, porque el régimen no ha cambiado nada... los primeros cómplices fueron los que sacaron a nuestros padres de sus casas para que formáramos un partido... si nosotros escogimos esa alternativa hace casi cuarenta años, pues creo que en memoria de los que comenzaron no nos queda más alternativa que el camino duro y difícil. Ya lo dijo don Efraín: no estamos llamando a un pasatiempo, sino al cumplimiento de un deber moral, aunque le parezca difícil a uno, a muchos o a todos". En *ibid.*, p. 9.

todo tipo. La pérdida de importancia de los principios como aglutinador del panismo sería compensada por el éxito en las urnas.

ALIANZAS VIEJAS Y NUEVAS

El participacionismo de puertas abiertas tuvo consecuencias muy importantes para el PAN como organización. Como buen partido de cuadros, pese a todo marcado por su origen, su estructura siempre había sido débil e imprecisa. A las preguntas que en ocasiones se les hacían a este respecto los dirigentes respondían confusamente y manifestaban evidentes desacuerdos.³⁸ Nunca ha habido un registro confiable de afiliados y las respuestas sobre estos temas eran cuando menos erráticas. El conchellismo supuso una mayor indeterminación, tan es así que el propio José Ángel Conchello prefería hablar de movimiento antes que de partido. La consecuente flexibilidad repercutió en una diferenciación en el interior del partido que reflejó cada vez con mayor fidelidad particularismos locales.

Una segunda consecuencia del participacionismo, relacionada con la primera, fue la cristalización de alianzas abiertas con viejos y nuevos simpatizantes, entre los que sobresalen las organizaciones empresariales y algunas de sus personalidades más destacadas. También ha recibido el apoyo, aunque indirecto, de miembros importantes del Episcopado. El alcance de estos acuerdos ha sido variado, mucho más importante en el nivel local que en el nacional; asimismo la fuerza relativa de los miembros de la alianza depende del contexto dentro del cual actúa. En algunos casos como en San Luis Potosí, el PAN establece alianzas electorales con organizaciones políticas locales, de suerte que amplía su presencia en el país sirviéndose de estructuras existentes. También se acrecentó su clientela tradicional: las clases medias, y ha logrado obtener el apoyo de obreros y grupos populares urbanos, como en Monclova o Ciudad Juárez.

Estos últimos serían aliados nuevos e inesperados, pero además de este tipo de apoyo el PAN ha recibido un fuerte impulso gracias a la crisis económica que se inició en 1981, a los desajustes políticos que provocó la nacionalización de la banca y a la incapacidad del PRI y del gobierno actual para restaurar los acuerdos básicos en que ha descansado su predominio desde hace más de cincuenta años. El aliado más flamante del PAN, el que estrenó en las elecciones legislativas locales de 1985, fue la prensa extranjera.

Las más pesimistas predicciones respecto al futuro inmediato del par-

³⁸ Véase, por ejemplo, Cándida Fernández Baños y Ana Marcovich de Kozlowski, "Un diálogo con los hombres de Acción Nacional", en Universidad Iberoamericana, *El Partido Acción Nacional*, op. cit., pp. 101-129.

tido, que hablaban de desintegración y desmantelamiento, cayeron por tierra en las elecciones de 1979. La crisis de 1976 se había reflejado en la disminución del porcentaje de sufragios que obtuvieron en ese año sus candidatos a senadores y diputados, con respecto a 1970 en un caso (del 14.33% al 8.15%), y a 1973 en el otro (del 14.70% al 8.47%). Sin embargo, en 1979 se recuperó de manera sorpresiva captando cerca del 11% del voto. Como señalamos antes el dato más importante de estos resultados electorales fue menos la cantidad de sufragios que obtuvo el PAN que su origen social y geográfico, su regionalización: el voto panista se concentró en las ciudades, capitalizando el descontento de electores de clase media y sectores populares urbanos, y avanzó considerablemente en el norte. Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Chihuahua, Nuevo León, Sinaloa y Sonora,³⁹ registraron entonces una votación por el PAN superior a la media nacional (10.73%).⁴⁰ En el caso de Nuevo León, la votación de casi 30% se explica porque desde que se fundó el partido siempre ha encontrado un fuerte apoyo de recursos humanos y probablemente también financieros en el estado, y porque el líder de la facción triunfante en el interior del PAN era José Ángel Conchello también regiomontano. Hubo sin embargo, otros casos, como Coahuila y Sonora, en donde de un escrutinio a otro, es decir de 1976 a 1979 la votación panista saltó del 3% y menos, al 15% y 19%, respectivamente.

Dadas las condiciones internas de inestabilidad del partido, que prevalecían todavía en 1979, estos avances se explican por su calidad histórica de receptor del voto de protesta, acentuada por el fortalecimiento del participacionismo de puertas abiertas, más que como resultado de una estrategia resuelta y bien coordinada. El rechazo al centralismo parece haber sido la razón fundamental para la protesta del norte.⁴¹

Las elecciones presidenciales de julio de 1982 hicieron de Acción Nacional una auténtica fuerza electoral, para sorpresa incluso de los panistas. Su candidato Pablo Emilio Madero, obtuvo casi cuatro millones de votos, el doble de lo que había recibido el PAN en la última campaña presidencial en la que había participado (1970), también se duplicaron los votos de sus candidatos a diputados. El análisis de estos resultados apunta hacia la profundización de algunas de las tendencias que registraron las elecciones de 1979: captación del voto de protesta, regionalización del panismo, afirmación de su presencia en el norte del país, expresión del rechazo al imposicionismo del centro. En los días que siguieron a la elección, prominentes panistas interpretaron su avance como un movimiento en cierta forma ajeno al partido y en consecuen-

³⁹ Véase Carlos Martínez Assad, "Las elecciones legislativas y la ilusión democrática", en González Casanova, *Las Elecciones...*, op. cit., pp. 231-253.

⁴⁰ Segovia, op. cit., p. 402.

⁴¹ *Ibid.*, p. 403.

cia como un desafío. Para José Ángel Conchello: "Crecer o dejar de crecer ya no es algo que dependa de una decisión del partido...", mientras que Pablo Emilio Madero afirmaba que el reto era convencer al pueblo que el esfuerzo no había sido inútil y que había que permanecer en la lucha.⁴²

En unas semanas, sin embargo, la nacionalización de la banca que decretó el presidente José López Portillo el 1° de septiembre de 1982, modificaría sustancialmente las condiciones del ascenso electoral panista sobre todo para acelerarlo, porque este proceso respetó con mucho las líneas que habían marcado en ese sentido los comicios de julio y anteriormente los de 1979. La diferencia más importante que produjo la nacionalización fue que cristalizó la alianza entre el PAN y el sector empresarial. Después de más de cuarenta años de bregar, los panistas podrían probar la alternativa que había propuesto Manuel Gómez Morín, para convertirse en los representantes políticos de empresarios privados y profesionales liberales. Sin embargo, en 1982 el empresariado mexicano no era el mismo que en 1939, y su acercamiento a Acción Nacional fue para los más un acto de despecho y no resultado de la labor de convencimiento del PAN. Aún así, el empresario ha sido el aliado decisivo.

Como vimos antes la importancia relativa de los empresarios como grupo dentro del partido empezó a aumentar durante la presidencia de José Ángel Conchello. Más aún, no fueron pocos los que atribuyeron la crisis de 1976-1978 a su deseo de apoderarse del PAN, incluso el presidente Luis Echeverría denunció públicamente a los "intereses oligárquicos" de Monterrey de provocar la división dentro de la organización. Poco después de su renuncia González Morfín afirmó que se habían equivocado al no tomar en serio la advertencia presidencial y que el PAN se había convertido en un "instrumento de intereses egoístas al servicio del Grupo Monterrey".⁴³

El verdadero significado de este cambio no fue palpable en las elecciones de 1982 que, aunque fueron un avance considerable para el partido, no estuvieron condicionadas por los grupos empresariales, como sucedería en escrutinios subsecuentes. La consulta de ese año tuvo las características tradicionales: triunfalismo del partido oficial, aunque su candidato a presidente de la república recibió en términos proporcionales menos votos que cualquiera de sus predecesores, menos del 72% del total; también se reportaron las habituales denuncias por irre-

⁴² Citado en Oscar Hinojosa y Francisco Ortiz Pinchetti, "Su fuerza electoral se le vino encima al PAN y no sabe cómo usarla", *Proceso*, núm. 297, 12 de julio de 1982, pp. 11-15.

⁴³ Véase Elías Chávez, "Muchos dirigentes son simples oportunistas", *art. cit.*, p. 13. Véase también Elías Chávez, "Elecciones, posible camino...", *art. cit.*, "La división del PAN preocupaba a LE", *Proceso*, núm. 77, 24 de abril de 1978, p. 12.

gularidades y la prensa extranjera no le dio demasiada importancia a estas "elecciones sin suspenso".

La Iglesia fue el único actor político no partidista que intervino abiertamente en el proceso electoral, con el propósito de orientar a los votantes. No obstante, su mensaje fue en cierta forma ambiguo, de ninguna manera manifestó apoyo unánime y explícito al PAN; el único adversario que identificó el Episcopado en forma inequívoca fue el PSUM, rechazando categóricamente un documento de propaganda que ese partido había publicado bajo la convocatoria: "Cristianos a votar por el PSUM."

La nacionalización de la banca rompió uno de los consensos fundamentales del sistema político mexicano. La manera unilateral como el gobierno tomó una decisión económica de esa envergadura violó una costumbre establecida de consultas previas y mutuas entre autoridades gubernamentales y liderazgo empresarial. Hasta ese momento la armonía entre ambos sectores había creado una suerte de especialización de funciones: en la medida en que las políticas gubernamentales propiciaban el desarrollo de la iniciativa privada, ésta no necesitaba intervenir en las funciones de control político que desempeñaba el Estado. Por otra parte, en tanto los empresarios dispusieran de mecanismos eficaces, organizaciones profesionales y contactos personales para influir sobre las decisiones del gobierno que de alguna manera podían afectarles, era innecesario que recurrieran a otros canales de participación. Más aún, históricamente en el sistema político mexicano, las organizaciones empresariales han tenido mayor peso y coherencia que cualquier partido de oposición, y en ocasiones han sido más influyentes que el PRI. Además, salvo en el nivel local y sobre todo a excepción de Monterrey, en términos generales a los empresarios mexicanos les había tenido muy sin cuidado la política electoral.

Tan es así que después de la nacionalización de la banca su primer impulso fue recurrir a sus propias organizaciones para movilizar a la opinión pública en su favor y en contra del gobierno. Lo mismo había ocurrido unos años antes, cuando para manifestar su desacuerdo con algunas de las políticas del presidente Echeverría se formaron el Consejo Coordinador Empresarial y el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios (1975), con el propósito de defender sus intereses y "defender las libertades fundamentales". Aunque al llegar a la presidencia de la República José López Portillo (1976) logró restañar algunas de las heridas del pasado reciente, no pudo superar la desconfianza de todos los empresarios hacia ciertos aspectos clave del sistema político, en particular el presidencialismo.

A lo largo del sexenio del auge petrolero la alianza entre el Estado y las organizaciones empresariales se mantuvo en lo esencial, lo cual significa que a pesar de que un grupo radical profundizó sus posicio-

nes antiestatistas y habló de buscar medios para influir sobre el aparato estatal en forma sistemática y decisiva,⁴⁴ esta necesidad no trascendió el nivel de las declaraciones ni las fronteras de las propias organizaciones. La mayoría de los empresarios mantuvo actitudes positivas frente a la reforma política y a los procesos electorales, y sólo se manifestaron esporádicamente, sobre todo en provincia, intenciones de establecer un brazo político.⁴⁵ Aun así y no obstante las repetidas declaraciones de apolitismo, las organizaciones empresariales, la COPARMEX, el CCE, la CONCAMIN o la CANACINTRA definían cada vez con más frecuencia su postura con respecto a temas ajenos a los que en sentido estricto les corresponden, como por ejemplo la política hacia Centroamérica que desde 1981 se convirtió en un objeto permanente de ataque.

Como señalamos antes, frente a la nacionalización bancaria los grupos empresariales reaccionaron primero recurriendo a sus propias estructuras de participación, pero su interpretación de esta medida estuvo, desde un principio, profundamente ideologizada de manera que enarbolaron menos la defensa de sus intereses particulares que la del conjunto de la sociedad ante lo que consideraban una "amenaza totalitaria". El siguiente paso fue organizar una amplia movilización social que se inició en provincia (Chihuahua, Puebla, Tlaxcala, Monterrey, Torreón, León, Mérida), en la que participaban organizaciones profesionales y cívicas que denunciaban el creciente intervencionismo estatal, la violación de las garantías individuales y la necesidad de participar en forma responsable y creciente en la vida pública. En octubre y noviembre de 1982 se celebraron varias reuniones regionales que bajo el título "México en la libertad" se presentaban como "despertar de conciencia cívica plural. No es una acción empresarial sino un canal de expresión ciudadana y ordenada".⁴⁶

Las reuniones se suspendieron antes del cambio de poderes del 1º de diciembre de 1982 probablemente como gesto de buena voluntad al nuevo presidente, Miguel de la Madrid, quien había manifestado cuando mucho tibieza ante la nacionalización bancaria. Sin embargo, a diferencia de lo que había ocurrido en 1976, en 1982 los empresarios ya no estaban dispuestos a aceptar reglas "que de alguna manera quieren encasillar al ciudadano empresario a la vida productiva, como si su función económica significara una renuncia a otros terrenos de la acción y del pensamiento".⁴⁷

⁴⁴ Véase Carlos Arriola y Juan Gustavo Galindo, "Los empresarios y el Estado en México (1976-1982)", *Foro Internacional*, vol. xxv, octubre-diciembre de 1984, núm. 2, pp. 118-137.

⁴⁵ Véase Miguel Abruch, "La cruzada empresarial", *Nexos*, núm. 64, abril de 1983, pp. 25-29.

⁴⁶ Citado en Arriola, "Los empresarios...", *op. cit.*, p. 134.

⁴⁷ Emilio Goicoechea Luna "Empresarios y política", *Excelsior*, 22 de diciembre de 1982, p. 7.

Algunos de los miembros más prominentes del empresariado, Manuel J. Clouthier, José Luis Coindreau, Emilio Goicoechea Luna, expresaron de distintas maneras y en diferentes foros la necesidad de ejercer "una presencia política en todos los órdenes".⁴⁸ En el momento en que la participación cívica se convirtió en la justificación social de las reivindicaciones políticas de los empresarios sonó la hora para Acción Nacional. El partido era la opción natural para los empresarios inconformes, tanto por su línea tradicional de defensa del individuo o de la persona frente al Estado, como porque los cambios que había provocado el conchellismo le permitieron ajustarse a las demandas de participación electoral de estos grupos.

La influencia creciente de los empresarios dentro del PAN se hizo patente, sobre todo a partir de 1983, en diferentes elecciones locales en las que participaron como candidatos del partido miembros connotados de las organizaciones empresariales⁴⁹ y ha sido determinante del aspecto que ha adquirido la oposición panista en los años ochenta. La reciente eficacia electoral está directamente asociada con este aliado que ha aportado recursos financieros y una infraestructura de organización y de movilización que ha sido crucial; el partido se ha enriquecido pero también se han modificado sus tácticas y su doctrina ha adquirido nuevos matices.

La convergencia ideológica del PAN con los empresarios es añeja. El 1º de septiembre de 1982 se profundizaron las raíces de esta coincidencia, cuando el partido censuró la nacionalización bancaria, alegando que agravaría la situación económica, que había sido una decisión "visceral" que acercaba al país a formas "dictatoriales o totalitarias de gobierno".⁵⁰

Al igual que el Consejo Coordinador Empresarial, el PAN consideraba que el gobierno saliente era el único responsable de la crisis económica y que los banqueros habían sido únicamente "chivos expiatorios". En materia de doctrina la influencia empresarial dentro del PAN puede detectarse no en la aparición de nuevos temas, sino en el énfasis que reciben algunos de los tradicionales, por ejemplo, la crítica al ejido, a la CONASUPO, a la centralización, la defensa del individualismo, de la propiedad privada, de la libertad de enseñanza y desde luego el rechazo a un Estado que tiende a convertirse en "propietario de to-

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ Véase Matilde Luna y Ricardo Tirado, "Los empresarios se deciden", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, año XXXI, Nueva Época, abril-junio de 1985, núm. 120, pp. 65-77. Véase también Alberto Aziz Nassif, "La coyuntura de las elecciones en Chihuahua 1983", en Carlos Martínez Assad, coord., *Municipios en conflicto*, México GV Editores, Instituto de Investigaciones Sociales, 1985, pp. 75-132; Carlos Moncada O., "El escenario político en Sonora", en *ibid.*, pp. 27-53.

⁵⁰ René Delgado, "Oposición de PAN y PDM a las medidas gubernamentales", en *UnomásUno*, 2 de septiembre de 1982, p. 1.

do". La crítica a la política centroamericana del gobierno actual también ha creado un punto de convergencia entre empresarios y panistas, porque ambos comparten una visión profundamente ideologizada de esa situación.

En el discurso panista son cada vez más frecuentes las alusiones a la importancia y legitimidad de las "organizaciones intermedias" como forma de integración defensiva de la sociedad frente al Estado, insistencia que denota la relación entre el partido y las organizaciones empresariales.

Quizá el cambio de mayor alcance que ha ocurrido a raíz del apoyo y afiliación empresarial al PAN ha sido en cuanto a la función que desempeña el partido en el sistema político. Los recursos humanos y financieros que ha tenido a su disposición lo han fortalecido de tal manera que ha dejado de ser un estabilizador de presiones y tensiones. A pesar de las airadas protestas de muchos de sus dirigentes, el PAN ha pasado a ser un instrumento en manos de los grandes empresarios al menos en un sentido, que es el de una cuña que obliga al gobierno a adoptar cambios y decisiones favorables a sus intereses. Así, la designación de candidatos del PRI y sus programas de gobierno, están de más en más condicionados por la presión electoral que los empresarios han empezado a ejercer a través del PAN. Entonces su lucha puede ser "optimista ya que, si (pierde) de todas maneras (gana). Sus reclamos y demandas (tienen) que ser cumplidos desde el gobierno, pero (éste capitaliza) todos los errores y derrotas. El PAN (gobierna) desde la derrota".⁵¹

Mucho se ha hablado de la alianza del PAN con la Iglesia católica, al menos con un sector del clero; aquélla sin embargo es menos clara que el acuerdo con los empresarios, cuya afiliación panista es abierta y confesa.

Los eclesiásticos han sido más cautelosos y aunque hayan censurado la nacionalización de la banca y se hayan expresado a favor de los derechos de los empresarios, salvo excepciones, las autoridades eclesiásticas han insistido en que su participación en este aspecto de la vida de sus fieles se limita a exhortarlos a votar "por el partido que mejor convenga a sus intereses". Evidentemente, ésta puede ser una invitación en clave, pero pocas ventajas sacaría la Iglesia católica de apoyar a un partido político en particular, opción que entre otras consecuencias podría crear fricciones con las autoridades políticas y restarle sus pretensiones de institución de referencia para el conjunto de la colectividad.⁵²

⁵¹ Arturo Warman, "La Revolución cumplida se rebela", *La Jornada*, 24 de septiembre de 1984, p. 17.

⁵² Véase Soledad Loaeza, "La Iglesia católica mexicana y el reformismo autorita-

El PAN ha establecido también alianzas específicamente electorales que han acrecentado su eficacia, como sucedió en 1982 cuando junto con el Partido Demócrata Mexicano y el Frente Cívico Potosino, llevó a Salvador Nava Martínez a la presidencia municipal de San Luis Potosí. No obstante, estos acuerdos son de corto plazo; por ejemplo, el PDM ha insistido en diferenciarse del PAN incluso acusándolo de haber sido "asaltado" por la cúpula empresarial; y tan pronto como fue electo, Nava Martínez declaró que al ocupar el ayuntamiento se desprendería de las líneas partidarias "para dirigir con el apoyo del pueblo y sin la injerencia de los partidos en la toma de decisiones".³³

Los empresarios, el clero y sus feligreses y los sectores conservadores de las clases medias son los aliados tradicionales del PAN, cuyo apoyo no desnaturaliza su origen ni su vocación y tampoco un largo trecho de su historia. La diferencia entre la actualidad y momentos anteriores estriba en que la crisis económica, la nacionalización de la banca y, por último, aunque no menos importante, la reforma política, activaron su participación. No obstante, el alcance del panismo supera con mucho el apoyo de estos simpatizantes naturales. Los mismos factores externos que movilizaron a estos grupos propiciaron el acercamiento de nuevos aliados en buena medida inesperados, que le imprimen a la opción electoral que representa Acción Nacional un sello distinto del partidista; la prensa nacional y extranjera, grupos populares urbanos, las clases medias de los centros industriales del país y en cierta forma algunos grupos de izquierda, también han contribuido en forma importante a aumentar la eficacia electoral del PAN, creando un fenómeno de opinión pública que trasciende la fuerza del partido en las urnas, magnificando su presencia política.

EL FENÓMENO PANISTA

El tono de los preparativos de la campaña del PAN para elegir a los diputados de la LIII Legislatura era decididamente triunfalista. En una entrevista de prensa el secretario de Acción Electoral del partido, Alejandro Cañedo, estimó que obtendrían 10 millones de votos y más de 200 representantes de mayoría. Afirmó también que ganarían en 75 ciudades de la República: todo el norte, los principales distritos de Guerrero, Guanajuato y San Luis Potosí, otros más en Puebla y Yucatán, y el 40% de las diputaciones del Distrito Federal. En este ambiente absolutamente novedoso y bajo lemas tales como: "Por una nueva ma-

rio" en *Foro Internacional*, vol. 25, núm. 2, octubre-diciembre de 1984, pp. 138-165.

³³ Véase Carlos Martínez Assad, "Nava: de la rebelión de los coheteros al juicio político", en Martínez Assad, *Municipios en conflicto*, op. cit., pp. 55-74.

yoría en 1985", "Sí se puede", y "Vota por el cambio", los dirigentes panistas se distribuían ayuntamientos y gubernaturas, dejaban volar la imaginación, discutían candidaturas a la presidencia de la República para 1988 y hasta se disputaban secretarías de Estado.⁵⁴ Prestigiosos intelectuales y comentaristas participaron también en esta euforia, pensando que el PAN se había convertido en una verdadera alternativa al PRI, que arrasaría en las elecciones legislativas de julio de 1985 y que al hacerlo el país se encaminaría por la vía de la democracia bipartidista. El dilema de la participación parecía superado; consideraban los panistas que su fuerza era tal que si el PRI y el gobierno recurrían a los métodos fraudulentos tradicionales podrían resistir "con energía", que como lo demostró Piedras Negras, Coahuila, en diciembre de 1983, significaba "con violencia", disparando un detonador que modificaría sustancialmente las bases del sistema político. No se cansaban de recordar que unas elecciones habían precipitado la caída de Porfirio Díaz. Sin embargo, los resultados electorales arrojaron una realidad distinta a la que se prometían los más impacientes, pero más cercana al funcionamiento natural del autoritarismo mexicano, planteando serias dudas acerca del significado que quiso darse al progreso de ese partido, en sus propios términos y en los del sistema político en su conjunto.

Visto desde una perspectiva nacional el aumento de la votación que obtuvo el PAN entre 1982 y 1985 con respecto a resultados anteriores parece menos que espectacular. En las elecciones presidenciales de 1964 obtuvo cerca del 11% de los votos frente a un poco más del 16% en 1982, mientras que en las legislativas de 1967 registró el 12% frente a una proporción ligeramente superior al 15% en las de 1985. Estas cifras, pese a todo aún modestas, no explican la importancia política que indiscutiblemente ha adquirido el partido. Las victorias panistas adquieren una dimensión más cercana a sus repercusiones sobre la discusión pública en México, si consideramos que algunas de las reformas electorales que se han introducido desde 1963 hubieran podido reducir su participación en el total de los votos emitidos: la de 1968 que otorgó el voto a los 18 años, ampliando considerablemente el padrón electoral (de casi 14 millones de empadronados en 1964 a más de 21 en 1970); y la reforma de 1977 que propició la aparición de nuevos partidos que podían disputarle el voto no priísta a la oposición tradicional.

El fortalecimiento electoral del PAN está directa y positivamente relacionado, primero con la disminución del abstencionismo, y segundo, con tasas elevadas de desarrollo económico.⁵⁵ Esto significa que

⁵⁴ Véase Julio Hernández y Pablo Hiriart, "El PAN estima lograr en 1985 mayoría en la Cámara", *La Jornada*, 11 de octubre de 1984, p. 1.

⁵⁵ Véase Rogelio Ramos Oranday, "Oposición y abstencionismo en las elecciones presidenciales, 1964-1982", en González Casanova, *op. cit.*, pp. 163-194; véase también Segovia, "Las elecciones federales...", *op. cit.*

recientemente Acción Nacional ha conquistado a los antiguos abstencionistas de las zonas más desarrolladas del país; además, su fuerza y recursos han tendido a concentrarse en los estados fronterizos del norte: Baja California, Coahuila, Chihuahua, Nuevo León y Sonora. De lo anterior se desprende que las diversas reacciones que ha suscitado el progreso panista se explican más por la calidad de su aparente electorado que por la cantidad de los sufragios obtenidos, salvo en el caso de Nuevo León y de los municipios chihuahuenses, en donde en julio de 1985 se combinaron calidad y cantidad. La pregunta inevitable es: ¿cómo se explica que el partido que durante más de 40 años ejerció el papel de oposición conservadora y tradicionalista a un poder que se identifica con las tácticas y los objetivos de la Revolución mexicana, haya logrado captar el apoyo de los sectores más modernos de la sociedad, que han sido también los más beneficiados por esa Revolución?

La flamante eficacia electoral de Acción Nacional parece estar íntimamente relacionada con el hecho de que ha dejado de ser un partido para convertirse en un frente de oposiciones que ha encabezado un movimiento electoral, limitado pero importante en un sistema como el mexicano. La estrategia de las puertas abiertas que dio cauce a la impaciencia frente a la derrota, dio lugar a la aparición de un fenómeno panista que incluye protestas de toda suerte, amplias y costosas campañas en las ciudades del norte del país, la aparición de líderes novedosos y audaces, la adopción de tonos y tácticas beligerantes y la búsqueda de apoyos incluso en el exterior. Pero el fenómeno panista ha significado sobre todo la conquista de un espacio en la imaginación y la información públicas, espacio cuya dimensión no guarda en el ámbito nacional una relación proporcional con sus resultados electorales. En México los sectores más modernos de la sociedad siguen identificándose con la democracia, pero con una democracia para ellos, creyendo que esa fórmula política les permitirá reproducirse indefinidamente. Además, el atractivo democrático que pudo desarrollar Acción Nacional se debió primero a las realidades antidemocráticas de la política nacional, que constituían una valiosa referencia negativa. Las transiciones en Argentina; Brasil y Uruguay y la errónea percepción de la prensa extranjera y de ciertos grupos de poder en Estados Unidos, también sancionaron las pretensiones democráticas del fenómeno panista, generando expectativas desmesuradas justamente entre los grupos más expuestos a su influencia, que son los sectores modernos de la sociedad mexicana.

El progreso de Acción Nacional también se explica por una evolución política general que ha actualizado algunas de sus tesis tradicionales de defensa de la democracia electoral, de los derechos del individuo frente al Estado y de rechazo al intervencionismo estatal en la vi-

da social, en virtud del resurgimiento del liberalismo democrático. No obstante, el PAN no ha podido capitalizar todo el atractivo que hubiera podido ejercer esta alternativa política para el electorado, porque muchas de estas reivindicaciones fueron adoptadas por el propio gobierno de Miguel de la Madrid, cuyas críticas al pasado reciente convergen con algunos de los viejos temas del partido: la denuncia de la corrupción en la vida pública, el programa de descentralización, la autonomía municipal y desde luego el rechazo al populismo, que fue un tema del panismo original.

En la XXXIII Convención del partido, celebrada en febrero de 1984, se habló de la necesidad de reestructurarlo y se planteó la posibilidad de crear sectores (obrero, campesino y cooperativista); en esa ocasión fue elegido presidente Pablo Emilio Madero, uno de los más decididos participacionistas. En consecuencia, hasta ahora los acuerdos en el interior del panismo siguen siendo fundamentalmente tácticos y de corto plazo, de manera que las siglas del PAN puedan ser un "asidero" generoso para quienes se acercan en busca de "apoyo en la tempestad".⁵⁶ Así lo demostró la súbita pérdida de impulso de su candidato a la gubernatura de Sonora, Adalberto Rosas, quien durante más de dos años trabajó para allegarse un apoyo interclasista en la entidad, que se desmoronó cuando el candidato del PRI, Rodolfo Félix Valdez, logró convencer a los empresarios locales de las virtudes de su elección.

Actualmente el PAN tiene los rostros que le presta una inconformidad tan diversa como generalizada, y si en San Luis Potosí se identifica con las clases medias locales que se rebelan contra una tradición caciquil y el imposicionismo del centro, en Nuevo León, Acción Nacional vive una parcela de su historia en la que los empresarios regiomontanos siempre han jugado un papel importante, y en esa medida su comportamiento se inserta dentro de la lógica de una evolución previsible de lo que fue el PAN. En Chihuahua y Coahuila, en cambio, se ha producido un panismo con innegables bases populares que tuvo como punto de partida en un caso la anomia de jóvenes desempleados y en otro el rechazo al charrismo sindical. Beligerantes y agresivos estos grupos que algunos llaman "neopanistas", han recurrido a la violencia y a una auténtica estructura de organización permanente, aspectos todos ellos completamente ajenos al proyecto de Gómez Morín y desde luego al de González Luna.

La coherencia del panismo actual no proviene del propio partido sino del sistema político. En ese sentido el PAN todavía no representa una opción propositiva, aunque lanzar como candidatos a líderes empresariales de estatura nacional como Manuel J. Clouthier fue una de-

⁵⁶ Pablo Emilio Madero, citado en Fidel Samaniego, "Provoca violencia la falta de caminos para disentir", *El Universal*, 3 de diciembre de 1984, p. 1.

cisión que en sí misma era todo un programa de gobierno. No obstante, la heterogeneidad que ha sido la clave de la eficacia electoral contiene sus propias limitaciones, primero porque toda coalición es frágil, sobre todo cuando reúne personas, convicciones políticas y preferencias tácticas de la más diversa índole. En segundo lugar, los diferentes procesos electorales que se celebraron en 1985, sobre todo los de Sonora y Nuevo León, demostraron que aunque el PAN haya cambiado, el sistema político sigue siendo fundamentalmente el mismo. La manera relativamente resignada como los candidatos del PAN a cada una de esas gubernaturas —Adalberto Rosas y Fernando Canales Clariond— aceptaron derrotas que durante sus respectivas campañas consideraron impensables o potencialmente desestabilizadoras, y la decisión de un poderoso grupo empresarial regiomontano de delimitar públicamente sus distancias con respecto al partido, destituyendo a aquel de sus directivos que con más decisión lo había apoyado, Rogelio Sada Zambrano, demuestran que ahora como antes no se puede ser panista y empresario a la vez.

Enero de 1986.

EL PODER DE LOS GOBERNADORES

CARLOS MARTÍNEZ ASSAD
Y ÁLVARO ARREOLA AYALA
Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM

LA HERENCIA

A MÁS DE siglo y medio de la existencia formal del federalismo en México, la soberanía de los estados continúa parapetada frente al centralismo de las decisiones políticas. Al menos en lo que concierne a la elección de sus gobernadores, las entidades federativas son obligadas a acatar la imposición de candidatos avalados por el PRI, previo acuerdo con el presidente de la República.

Más de seis años después de aplicada por primera vez la reforma política en un proceso electoral —las elecciones legislativas de julio de 1979— resulta extraño que las elecciones de gobernadores no hayan sido influidas por una ley con carácter federal.

La democracia en México no acabará de constituirse mientras existan espacios de la política constreñidos a una acción voluntarista en la cual la negociación política sólo incumbe a las altas esferas de la clase política y en forma muy precaria a la sociedad. Tal parece que en ese ámbito el proceso de institucionalización es aún débil y en algunos casos está por iniciarse.

En palabras del gobernador de Tabasco, Enrique González Pedrero,

...los estados de la federación deben asumir su calidad soberana. La inercia los ha llevado a esperar todo de la federación. Debe entenderse la soberanía —en el pacto federal— como la capacidad que tienen los estados para enfrentar los problemas que les atañen, para encontrar caminos propios en su desarrollo, para asumir a plenitud la alta responsabilidad de ser.¹

Se trata, en última instancia, del paradigma entre las posibilidades reales de la democracia y las dificultades con las cuales se enfrentan los estados en un país con una fuerte tradición centralista, reforzada por la posición tan arraigada del presidencialismo.

¹ "Página uno", suplemento político de *UnomásUno*, 11 de agosto de 1985.

En la selección interna de los candidatos al cargo de gobernador, el partido oficial constata año con año la disciplina de sus miembros más destacados, quienes siempre terminan por aceptar al designado como el mejor y más apto para cumplir la misión que el partido le ha impuesto. Con un ritual semejante al del presidente de la República, los gobernadores llevan el estigma de una designación decidida en el centro de los poderes políticos; es decir, desde fuera del lugar que habrán de gobernar. Esta situación desemboca en fricciones internas durante su gestión, y no tanto en el proceso de selección en el cual todos los sectores parecen coincidir, conflictos que en varias ocasiones sólo fueron resueltos con la destitución —bajo cualquiera de sus formas legales— en el escenario de una tensión de afuera hacia adentro, en la que el Estado aprovechó tanto las diferencias como las fricciones internas.

Con una herencia política amplia, la selección de gobernadores muestra semejanzas con los ordenamientos del virrey de la Nueva España para imponer a los representantes del poder de la corona española en las provincias, o de los jefes políticos nombrados en el periodo prerrevolucionario. Según la Constitución de 1857 correspondía al Ejecutivo federal la designación de un gobernador, con la aprobación del Senado. Tal parece que la institucionalización posterior a la Revolución mexicana no afectó en forma contundente esa herencia.

Hubo, sin embargo, con la consolidación del partido oficial y su imposición en las entidades federativas —con mayor dificultad en aquellas con fuertes partidos regionales—, principios aceptados para que los grupos locales intervinieran en la organización política del país. Los gobernadores resultaron indispensables para la selección de las autoridades que permitieron al Estado la implantación de su normatividad a lo largo y ancho del país. Sin su presencia difícilmente podrían entenderse las elecciones de presidentes municipales, de diputados locales y en menor medida de diputados federales.

EL PRESIDENTE Y LOS GOBERNADORES

Luis Gutiérrez R. cuenta que cuando Jesús Reyes Heróles era presidente del PRI y debía hacer frente a elecciones municipales en algún estado de la República,

solía llamar al delegado del partido (generalmente recién nombrado) y le daba estas instrucciones que no admitían réplica:

— A ver, para estas alcaldías (casi siempre la mayor parte) haga usted un trabajo serio y busque y seleccione a la mejor gente para las candidaturas.

Abría don Jesús una pausa para que el delegado asimilara bien la orden y viera de qué alcaldías exactamente hablaba... Luego, el ducho tuxpeño añadía:

— Estas otras déjmelas a mi y no las toque. Yo me arreglo con el gobernador.

Y en ocasiones tiraba una o dos líneas:

— Vea si fulano es bien aceptado aquí y perengano allá.

Estas disposiciones sólo podían alterarse por un motivo: una contraorden presidencial.²

En lo que concierne a la elección del presidente de la República, los gobernadores parecen haber tenido un cierto peso específico que, con el fortalecimiento de la figura presidencial, con la centralización política, con el creciente proceso de tecnocratización y con el tiempo, disminuyó. Ser gobernador se llegó a considerar incluso como un paso necesario para acceder al máximo cargo de representación. Los presidentes Lázaro Cárdenas y Pascual Ortiz Rubio fueron gobernadores de su natal estado de Michoacán; Emilio Portes Gil lo fue de Tamaulipas; mientras Miguel Alemán y Adolfo Ruiz Cortines lo fueron de Veracruz. Con este último esa tradición se agotó. Sin embargo, tanto López Mateos como Díaz Ordaz ocuparon puestos de elección; no así Echeverría, López Portillo y De la Madrid.

Por otra parte, las contradicciones entre el presidente y los gobernadores disminuyeron a medida que el poder del ejecutivo se acrecentó. El gobierno de Cárdenas fue el que desconoció al mayor número de gobernadores (17) debido a la crisis que durante su periodo provocó el grupo callista, lo que sin duda encerraba contradicciones entre el poder institucional y el poder informal de los caudillos que tenía que resolverse. Durante la presidencia de Manuel Ávila Camacho el número disminuyó (sólo cinco), para llegar casi al doble (nueve) durante el sexenio presidido por Miguel Alemán debido muy probablemente al paso del gobierno de los militares al gobierno de los civiles. En la presidencia de Adolfo Ruiz Cortines el número de los gobernadores que cayeron volvió a disminuir (cinco); con Adolfo López Mateos se inició un periodo de extrema calma que probablemente implica una mayor estabilidad política. En ese gobierno cayeron apenas tres gobernadores, para llegar a sólo uno durante el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz.

Ese equilibrio entre el presidente y los gobernadores sufrió una fuerte fractura durante los años del presidente Luis Echeverría, cuando fueron desconocidos los poderes en seis entidades federativas. En el gobierno de José López Portillo el número se redujo en una tercera parte (dos, apenas), para llegar a cuatro gobernadores depuestos o con licencia en lo que va del periodo presidencial de Miguel de la Madrid.

Son los estados de Yucatán y Guerrero donde se han desconocido más gobernadores (cinco en cada uno de ellos), les siguen Guanajuato y Oaxaca (con cuatro) y Durango, San Luis Potosí y Sinaloa (con tres

² "Página uno", suplemento político del *UnomásUno*, 28 de julio de 1985.

respectivamente) en el periodo que va de 1934 a 1985.³ Casi 50 años de un sistema político estable sin grandes sobresaltos, en los cuales las diferencias o contradicciones respecto a las formas de ejercer el poder enfrentaron a 50 gobernadores con el máximo representante del poder ejecutivo. El promedio de un gobernador desconocido por año no puede considerarse significativo para medir el grado de supeditación de los gobernadores que según la lectura que se haga es el resultado que arroja. Sin embargo, el conocimiento de los gobernadores que abandonaron el cargo sí nos señala los momentos de mayor conflicto: los periodos de Cárdenas (1934-1940), de Miguel Alemán (1946-1952) y de Luis Echeverría (1970-1976).

De los testimonios de los actores políticos pueden desprenderse algunas ideas sobre la relación entre el presidente y los gobernadores. Según Oscar Flores Tapia, gobernador de Coahuila entre 1976 y 1982 que cayó tres meses antes de terminar su periodo, "en este país si no se está bien apuntalado no se escala ni un puesto de gendarme". Lo cual, para el caso de los gobernadores, significa contar con la anuencia del presidente y el aval del PRI. Varios de ellos creyeron contar con esos puntales y sólo lograron engrosar las filas de los numerosos prospectos frustrados de la política, aunque el factor tiempo es fundamental y generalmente llegan los que tienen la virtud de esperar su momento.

Quizás el apoyo presidencial se hace más notorio en ciertas coyunturas, como por ejemplo cuando el gobernador que se inicia se enfrenta al cambio sexenal y pierde el apoyo del presidente que lo impulsó. El exgobernador conocido como el Zar Chiquito de Coahuila, Flores Tapia, cuenta que cuando fue electo, el entonces presidente Luis Echeverría le dijo: "Tu gran problema radica en que entras cuando nosotros nos estamos yendo; no podré ayudarte."⁴ Para entonces el PRI ya había designado candidato presidencial a José López Portillo.

En cambio, Carlos Loret de Mola fue postulado como candidato a la gubernatura de Yucatán antes de conocerse al futuro presidente. Así, cuando Luis Echeverría fue propuesto candidato presidencial por los tres sectores del Revolucionario Institucional, el candidato yucateco se enfrentó a la obligación de conciliar los proyectos locales con las promesas que desde su campaña hiciera el futuro presidente.

Desde esa perspectiva temporal, el calendario de las elecciones incidirá en las posibilidades y alcance de un ejercicio gubernamental. Para el caso particular del actual presidente, cuya comparación puede extenderse a las de otras gestiones, entre el tercer y quinto año de gobier-

³ Cf. Carlos Moncada, *¡Cayeron! Crónica de los gobernadores desconocidos, desafiados y obligados a renunciar o a pedir licencia (1929-1979)*, Editorial Calypso, 1979, 399 pp.

⁴ Oscar Flores Tapia, *López Portillo y yo. Historia de una infamia política*, Editorial Grijalbo, México-Barcelona-Buenos Aires, 1982, p. 102.

no tendrá la responsabilidad de la elección de 25 gobernadores, mientras que los otros seis estarán vinculados a la negociación entre el presidente en funciones y el candidato nominado para ocupar la presidencia de la República en el próximo sexenio. (Véase Calendario electoral de gobernadores, cuadro 1.)

Esta coyuntura en la cual coexisten el presidente y el candidato que aspira a serlo, puede contribuir a explicar los conflictos que se han pre-

CUADRO 1
CALENDARIO ELECTORAL PARA GOBERNADORES, 1985-1989

<i>Entidad</i>	<i>Fecha de elección</i>	
Aguascalientes	Agosto	1986
Baja California	Agosto	1989
Baja California Sur	Noviembre	1986
Campeche	Julio	1985
Coahuila	Agosto	1987
Colima	Julio	1985
Chiapas	Julio	1988
Chihuahua	Julio	1986
Durango	Julio	1986
Guanajuato	Julio	1985
Guerrero	Diciembre	1986
Hidalgo	Enero	1987
Jalisco	Diciembre	1988
México	Julio	1987
Michoacán	Julio	1986
Morelos	Abril	1988
Nayarit	Noviembre	1987
Nuevo León	Julio	1985
Oaxaca	Agosto	1986
Puebla	Noviembre	1986
Querétaro	Julio	1985
Quintana Roo	Marzo	1987
San Luis Potosí	Julio	1985
Sinaloa	Noviembre	1986
Sonora	Julio	1985
Tabasco	Noviembre	1988
Tamaulipas	Diciembre	1986
Tlaxcala	Octubre	1986
Veracruz	Septiembre	1986
Yucatán	Noviembre	1988
Zacatecas	Julio	1986

sentado en ciertas entidades, como la reciente licencia de Graciliano Alpuche Pinzón, quien fue gobernador de Yucatán desde el 1º de febrero de 1982 hasta el 16 de febrero de 1984, fecha en que pidió licencia "por su incapacidad para gobernar el estado", según los comentaristas.⁵ Aunque se señalaron también causas como los enfrentamientos de distintas facciones de la CNC y se le criticó además por no haber podido resolver el problema centenario del henequén. Quizás esas fueron las razones que llevaron al congreso local a nombrar como gobernador interino al líder cenecista Víctor Cervera Pacheco (véase cuadro 2). Cuando Cervera Pacheco ya estaba en funciones, el presidente de la República realizó una gira por la península para poner en marcha el Programa de Reordenación Henequenera y de Desarrollo Integral de Yucatán con una inversión inicial de 55 mil millones de pesos para 1984.⁶ De esa forma le dio el apoyo explícito que el gobernador destituido no había tenido.

Los análisis particulares tendrán que tomar en cuenta tanto los casos mencionados, como aquellos en los cuales un gobernador electo cae en desgracia con el presidente que influyó en su designación. Esa idea se ejemplifica con los casos de Carlos Armando Biebrich en Sonora y de Manuel Sánchez Vite en Hidalgo. Este último pudo influir en la designación de Otoniel Miranda como sucesor, pero finalmente éste fue desconocido a los 29 días de su toma de posesión. Ambos problemas deben explicarse además a través de los enfrentamientos entre los diversos grupos políticos internos en cada una de las entidades federativas.

Claro que en cuanto a Sánchez Vite, debe tomarse en cuenta que se enfrentó a la sucesión en Hidalgo después de haber tenido que renunciar a la presidencia del Comité Ejecutivo Nacional del PRI, cuestionado por su oposición a las posturas "aperturistas" del gobierno de Echeverría.

Sánchez Vite olvidó además una de las premisas fundamentales para la elección de un gobernador y excluyó al gobierno central de su decisión. El hidalguense rompió "la costumbre de guardar silencio y negociar discretamente con los dirigentes nacionales los cargos de elección popular".⁷ Así, en septiembre de 1974, los partidarios de Sánchez Vite se expresaron a través de los sectores obrero, campesino y popular del PRI estatal y declararon no estar dispuestos "a permitir que el comité ejecutivo nacional del partido decida la candidatura en su enti-

⁵ *Las razones y las obras. Crónica del sexenio 1982-1988. Segundo año*, Presidencia de la República, Unidad de la Crónica Presidencial, 1985, p. 190.

⁶ *Ibid.*, p. 192.

⁷ Irma Teresa Corrales, "Heterogeneidad del Estado y conflictos regionales. Desaparición de poderes en Hidalgo", *Revista Mexicana de Sociología*, año 44, núm. 1, enero-marzo de 1982, p. 133.

CUADRO 2
LOS GOBERNADORES DESDE LA REFORMA POLÍTICA

<i>Entidad</i>	<i>Nombre</i>	<i>Periodo de gobierno</i>
Aguascalientes	J. Refugio Esparza Reyes Rodolfo Landeros Gallegos	1974-1980 1980-
Baja California	Roberto de la Madrid Romandía Xicoténcatl Leyva Mortera	1977-1983 1983-
Baja California Sur	Ángel C. Mendoza Arámburo Alberto Alvarado Arámburo	1975-1981 1981-
Campeche	Rafael Rodríguez Barrera Eugenio Echeverría Castellot Abelardo Carrillo Zavala	1973-1979 1979-1985 1985-
Coahuila	Óscar Flores Tapia Francisco J. Madero José de las Fuentes Rodríguez	1975-agosto 1981 agosto-diciembre 1981 1981-
Colima	Arturo Noriega Pizano Griselda Álvarez Poncc Elías Zamora Verduzco	1973-1979 1979-1985 1985
Chiapas	Jorge de la Vega Domínguez Salomón González Blanco Juan Sabines Gutiérrez Gustavo Armendáriz Absalón Castellanos Domínguez	1976-1977 1977-1979 1979-1982 2-9 diciembre 1982 1982-
Chihuahua	Manuel Bernardo Aguirre Óscar Ornelas Kuchle	1974-1980 1980-
Durango	Héctor Mayagoitia Domínguez Salvador Gámiz Hernández Armando del Castillo Franco	1974-1979 1979-1980 1980-
Guanajuato	Luis Humberto Ducoing Enrique Velazco Ibarra Agustín Telles Cruces Rafael Corrales Ayala	1973-1979 1979-1984 1984-1985 1985-
Guerrero	Rubén Figueroa Figueroa Alejandro Cervantes Delgado	1975-1981 1981-

CUADRO 2
(Continuación)

<i>Entidad</i>	<i>Nombre</i>	<i>Periodo de gobierno</i>
Hidalgo	Jorge Rojo Lugo	1975-1976
	José Luis Suárez Molina	1976-1978
	Jorge Rojo Lugo	1978-1981
	Guillermo Rosell de la Lama	1981-
Jalisco	Flavio Romero de Velazco	1977-1983
	Enrique Álvarez del Castillo	1983-
México	Jorge Jiménez Cantú	1975-1981
	Alfredo del Mazo González	1981-1986
Michoacán	Carlos Torres Manzo	1974-1980
	Cauhtémoc Cárdenas S.	1980-1986
Morelos	Armando León Bejarano	1976-1982
	Lauro Ortega Martínez	1982-
Nayarit	Rogelio Flores Curiel	1975-1981
	Emilio M. González	1981-
Nuevo León	Pedro Zorrilla Martínez	1973-1979
	Alfonso Martínez Domínguez	1979-1985
	Jorge Treviño M.	1985-
Oaxaca	Manuel Zárate Aquino	1974-1978
	Eliseo Jiménez Ruiz	1978-1980
	Pedro Vázquez Colmenares	1980-1986
Puebla	Alfredo Toxqui Fernández	1975-1981
	Guillermo Jiménez Morales	1981-
Querétaro	Antonio Calzada Urquiza	1973-1979
	Rafael Camacho Guzmán	1979-1985
	Mariano Palacios A.	1985-
Quintana Roo	Jesús Martínez Ross	1975-1981
	Pedro Joaquín Coldwell	1981-
San Luis Potosí	Guillermo Fonseca Álvarez	1973-1979
	Carlos Jonguitud Barrios	1979-1985
	Florencio Salazar M.	1985-

<i>Entidad</i>	<i>Nombre</i>	<i>Periodo de gobierno</i>
Sinaloa	Alfonso G. Calderón Velarde	1974-1980
	Antonio Toledo Corro	1980-1986
Sonora	Alejandro Carrillo Marcor	1974-1979
	Samuel Ocaña García	1979-1985
	Rodolfo Félix Valdés	1985-
Tabasco	Leandro Rovirosa Wade	1976-1982
	Enrique González Pedrero	1982-
Tamaulipas	Enrique Cárdenas González	1975-1981
	Emilio Martínez Manatou	1981-
Tlaxcala	Emilio Sánchez Piedras	1975-1981
	Tulio Hernández Gómez	1981-
Veracruz	Rafael Hernández Ochoa	1974-1980
	Agustín Acosta Lagunes	1980-1986
Yucatán	Francisco Lerma Kan	1976-1982
	Graciliano Alpuche Pinzón	1982-1984
	Víctor Cervera Pacheco	1984-
Zacatecas	Fernando Pámanes Escobedo	1974-1980
	José Guadalupe Cervantes Corona	1980-1986

dad pues es un asunto que concierne a los hidalguenses".⁸ Efectivamente la decisión se tomó en Hidalgo y el centro tuvo que tolerar la candidatura del profesor Miranda, pero se convirtió en el gobernador que duró menos tiempo en ese estado.

Es importante recuperar tres enseñanzas de los casos aludidos. Primera: la designación de un candidato a gobernador no puede excluir ni al presidente de la República, ni a la alta jerarquía del PRI. Segunda: ningún gobernador podrá ejercer su cargo sin el apoyo fundamental del gobierno central. Tercera: los grupos de poder local que reclaman mayor independencia en la selección de sus candidatos, aparecen con posiciones políticas que desde el Estado se califican como "conservadoras"; se les vincula además con personalidades de corte caciquil, alejados de los modernos sistemas de control político, por ejemplo de la

⁸ *Ibidem.*

CTM o de la CNC; pero no se trata de un mero problema ideológico, sino de una confrontación real en el sistema político.

Con toda la distancia podría mencionarse también la coyuntura política en la cual Salvador Nava pudo llegar a ocupar la presidencia municipal de la capital de San Luis Potosí en 1958, postulado por la Unión Cívica Potosina. La clase política daba la espalda al cacicazgo de Gonzalo N. Santos y al poder que mantenía en la entidad, incluso es destituido el gobernador Manuel Álvarez, representante del santismo. De ahí, Nava pasó a la lucha por alcanzar la gubernatura en 1961; los violentos acontecimientos que se suscitaron y la represión contra los navistas, mostraron el corto camino que se puede recorrer en política sin el aval del PRI y del representante del poder ejecutivo, no dispuestos a dejar al libre juego de las fuerzas políticas locales la elección de un gobernador.

¿CÓMO SE CONFECCIONA UN GOBERNADOR?

No son muchos los testimonios de los actores políticos que hayan mostrado disposición a relatar la forma de su designación; los que lo han hecho ni siquiera resultan tan confiables. Sus libros aparecen generalmente como defensa y acusación de las autoridades que, según ellos, bloquearon su gestión. Se trata en cierta forma de políticos dispuestos a "revelar" lo que sucede tras las bambalinas del poder en una actitud vengativa y, por tanto, subjetiva; aunque no por ello sus versiones de cómo accedieron al poder y cómo lo ejercieron resultan menos interesantes.

Uno de los primeros en abordar la cuestión fue el gobernador de Baja California, Braulio Maldonado, quien relata así su designación:

Ocupé el primer gobierno constitucional del estado de Baja California, mediante la misma mecánica que se utiliza en México, en los actuales momentos, para llegar a ocupar tal o cual puesto de los llamados de elección popular. Fui seleccionado y designado previamente por el señor presidente de la República, en aquel entonces mi distinguido amigo don Adolfo Ruiz Cortines. Y todos los funcionarios, grandes o pequeños, que ocupen puestos de elección popular, así han sido designados en nuestro país, desde 1928 a la fecha. Ésta es una verdad axiomática.⁹

La designación, años más tarde, de Carlos Armando Biebrich es narrada más o menos así. Luego de ser muy cercano a Luis Echeverría, cuando éste era presidente, le pidió al secretario de Gobernación:

⁹ Braulio Maldonado, *Baja California. Comentarios políticos*, 3a. ed., B. Costa-Amic Editor, México, 1960, p. 13.

- Dígale a Biebrich que se prepare, que va a Sonora como candidato...
- Señor presidente, existe un grave problema, Biebrich no tiene edad.
- No, señor secretario, ése no es problema. Háblele al gobernador y que se modifique la Constitución local.¹⁰

Tanto Carlos Loret de Mola¹¹ como Oscar Flores Tapia¹² coinciden en señalar que la decisión última para sus respectivas designaciones recayó en el presidente en turno. El primero preguntó a Díaz Ordaz: "¿Cómo fue, señor presidente, que se fijó usted en mí para el gobierno de Yucatán?" La respuesta puede imaginarse: "Desde siempre le consideré un candidato adecuado; y en los últimos meses decidí en definitiva."¹³

Por su parte, Flores Tapia escribió: "Contaba ya con la opinión pública [;;;], y sobre todo con la decisión y apoyo del presidente Luis Echeverría y la simpatía de Moya Palencia, secretario de Gobernación... y el PRI me designó su candidato al gobierno de Coahuila".¹⁴

La capacidad de decisión en los niveles superiores del gobierno, resulta ser una de las características del sistema político. La injerencia del ejecutivo federal en los asuntos que corresponden al poder estatal es un hecho fehaciente.

En el proceso de selección afloran además las características de los aspirantes a ocupar las gubernaturas de los estados. Para el conocido político Manuel Moreno Sánchez¹⁵ las características necesarias para ser gobernador son la militancia en el PRI, la seriedad doméstica y la capacidad administrativa. Por otra parte, afirma:

Se oculta siempre el parentesco de sangre o religión entre el gobernador y el precandidato, si lo hay; el compañerismo entre ambos, que a menudo es complicidad; su asociación en negocios comunes; en suma, la reciprocidad que el gobernador saliente puede esperar fundadamente del entrante.¹⁶

Según el exgobernador Loret de Mola, un gobernador debe cumplir con las siguientes exigencias: hablar mesurado, tener una actitud parca, poseer la habilidad para escabullirse de las situaciones delicadas,

¹⁰ Jesús Blancaornelas, *Biebrich. Crónica de una infamia*, 5a. ed., EDAMEX, México, 1978, pp. 15-16.

¹¹ Cf. Carlos Loret de Mola, *Confesiones de un gobernador*, 9a. ed., Grijalbo, México, 1978.

¹² Flores Tapia, *op. cit.*

¹³ *Ibid.*, p. 65.

¹⁴ *Ibid.*, p. 99.

¹⁵ Manuel Moreno Sánchez, *Crisis política de México*, 3a. ed., Editorial Extemporáneos, México, 1971.

¹⁶ *Ibid.*, p. 161.

así como para eludir hablar de los grandes temas o problemas.¹⁷ No es tan indispensable señalar que las últimas exigencias parecen haber sido cumplidas con creces por la mayoría de los gobernadores.

Para Moreno Sánchez un gobernador se confecciona de la siguiente manera:

Cuando se aproxima una elección se realizan discretos cambios de impresiones entre el mandatario local y el presidente del PRI, quien informa al secretario de Gobernación, quien a su vez informa al presidente de la República. Las impresiones cambiadas en esos cónclaves consisten en señalar a tres o cuatro personas que podrían ocupar el puesto. El señor presidente opina inclinándose por uno o por cualquiera de los dos; el secretario se inclina en favor de algunos; el jefe del PRI prefiere a alguien y el gobernador a su vez tiene interés, que calla. Si todos ellos coinciden en una persona, no hay problema; si no, hay que realizar diversas maniobras.¹⁸

Esta larga cita es importante porque fue emitida por un personaje político con una gran experiencia; vasconcelista en sus primeros años, llegó a ocupar posiciones tan destacadas como la de presidente del Senado en el sexenio de López Mateos. Él le otorga un considerable peso en la designación del gobernador al gobernador en funciones. Aunque su participación se reduce a presentar o apoyar candidatos, ya que la decisión final corresponde al presidente.

Luego entonces debe buscarse un consenso que de alguna manera haga coincidir a las fuerzas políticas actuantes en una entidad federativa, pero no descuidar el acuerdo implícito o explícito de las máximas autoridades que integran el gobierno federal en simbiosis con las del partido oficial.

LOS ORÍGENES DEL PODER¹⁹

a) La base agraria

La figura del gobernador no solamente aparece asociada con ciertos personajes de la política institucionalizada; se le vincula también con las personalidades fuertes de una región o de una entidad federativa. Se trata de relaciones que revitalizan el México de los caciques, de los hombres fuertes, cuyo poder no pasa por los mecanismos de legitimación pero, en cambio, son considerados fundamentales para las mediaciones políticas.

¹⁷ Loret de Mola, *op. cit.*

¹⁸ Moreno Sánchez, *op. cit.*, p. 160.

¹⁹ Este apartado se apoya en un muestreo periodístico realizado entre 1971 y 1981.

En un rápido mapeo de la República mexicana, puede encontrarse una pléyade de cacicazgos mayores y menores que convive con las formas más modernas de control social, pero que es necesaria a las tradiciones más arraigadas de la vida política.

Pese a la modernización de ciertos estados que integran la zona norte del país, el poder permanece aún asociado al acaparamiento de la tierra. Se dice que la familia Elías Calles detenta 17 345 hectáreas en Sonora; junto a las posesiones de otros terratenientes como Robert Wood, con 70 mil hectáreas y las de las familias Obregón y Félix Serna. En Sinaloa se ha denunciado al exsecretario de la Reforma Agraria y actual gobernador, Antonio Toledo Corro, de ser propietario de 4 505 hectáreas, y hasta el empresario Manuel J. Clouthier aparece aferrado al principio de la propiedad agraria como inicial fuente de riqueza.

En Chihuahua se les han endilgado enormes propiedades a los exgobernadores. A Oscar Flores Tapia se le atribuyen 44 500 hectáreas, a la familia de Rodrigo Quevedo 33 300 hectáreas, a la de Teófilo Borunda 50 mil hectáreas. Por su parte, en Coahuila el exgobernador Oscar Flores Tapia fue considerado de los principales acaparadores de tierras.

Entre los estados que se reconocen con una tradición caciquil se encuentra San Luis Potosí, allí señoreó por mucho tiempo Gonzalo N. Santos, quien pasó por varios cargos de representación hasta llegar al de gobernador e incluso imponer a su sucesor. En la Huasteca han encontrado acomodo numerosos caciques acaparadores de tierras que no han logrado o no han aspirado a alcanzar una posición política, como los Fayad, los Pasquel, los Azuara.

Un cacicazgo particular es el del exgobernador Enrique Cárdenas González, quien detenta 1 180 hectáreas en el estado de Nuevo León, además de las 5 mil hectáreas que se le atribuyen en su propio estado.

Al descender hacia la zona centro-occidente, se especula con las dimensiones de las propiedades de la familia Zuno Arce junto a las que detentan las de apellidos de abolengo vinculados a la producción de tequila como los Cuervo y los Sauza.

El exgobernador de Aguascalientes, Refugio Esparza Reyes, también ha sido mencionado entre los políticos vinculados a la tierra, al igual que los Torres Landa en el estado de Guanajuato.

En el Estado de México, se habla mucho de las propiedades que concentra la familia del exgobernador Salvador Sánchez Colín, vinculada desde hace muchos años al desarrollo agrícola de la entidad. Aparecen también nombres como el del influyente Alejo Peralta, propietario de más de dos mil hectáreas.

Hidalgo es una entidad donde el caciquismo ha arraigado. Estructura vinculada a la tierra y asociada a las familias de políticos herederos de los exgobernadores Javier Rojo Gómez y Alfonso Corona del

Rosal. Coexisten con caciques tan tradicionales como Martiniano Martín, Jorge Conde, Joaquín Calva y la familia Austria.

La influencia de la familia Ávila Camacho en la sierra de Puebla, corre paralelamente a la de caciques como Reyes García, quien cuenta con propiedades que —se dice— suman 72 mil hectáreas y rebasan los límites geográficos de ese estado.

Es en Veracruz donde se ha contado el mayor número de caciques que detentan el control de las tierras, de la producción agraria y de la ganadera; la familia Aramburu es propietaria de 10 mil hectáreas, los Levet de más de cuatro mil y los Trueba de tres mil hectáreas. Además se han mencionado las enormes propiedades de la familia Alemán con 12 mil hectáreas, así como los múltiples negocios del actual gobernador Agustín Acosta Lagunes.

Al exgobernador de Nayarit y exsecretario general de la FSTSE y antiguo líder del SNTE, Jesús Robles Martínez, se le considera propietario de enormes extensiones de tierra en San Luis Potosí y en Guerrero. En este último estado ha sido reconocida la forma caciquil que asumió Rubén Figueroa cuando fue gobernador; trató a los ciudadanos como subordinados y en una actitud francamente despectiva; pese a todo su negocio principal no estaba en la producción agrícola sino en el transporte urbano. En la región de Tuxtepec en Oaxaca, se atribuyen propiedades de más de 10 mil hectáreas a la familia del exgobernador Bravo Ahúja.

En Chiapas, se adjudican varias propiedades a la familia Castellanos, que coincide con el apellido del actual gobernador. Mientras tanto, al gobernador de Campeche, Carlos Sansores Pérez, se le ha acusado de latifundista y fue famoso por las relaciones de compadrazgo y el recurso al paternalismo, mecanismos de una época ya pasada, para acercarse a los ciudadanos.

Resulta hasta curioso que en el final del siglo xx subsistan tantos casos, de los cuales los señalados son apenas un esbozo, de políticos que han sustentado o acrecentado su poder político vinculados a formas de explotación primarias; más próximos a formas primarias de acumulación, que a empresas modernas donde el capital asuma formas financieras para una inversión productiva para la reproducción del capital. Quizás la explicación no sea exclusivamente de tipo económico, sino de relaciones sociales que aseguren una base clientelística de extracción campesina para garantizar apoyos incondicionales.

b) Los gobernadores militares

Los gobernadores de extracción militar parecen haber caído en desuso. Hasta hace pocos años había una serie de gobernadores proceden-

tes de ese sector; aunque más que una cuota de poder al ejército, parecía una mínima concesión política o la investidura profesional de algunos políticos.

Entre otros, fueron gobernadores de extracción militar los generales Dámaso Cárdenas en Michoacán, Raúl Madero en Coahuila, Gustavo Baz en el Estado de México, Gabriel Leyva Velázquez en Sinaloa y Alfonso Corona del Rosal en Hidalgo durante los años cincuenta. Algunos de estos personajes aparecían vinculados a los militares de extracción revolucionaria.

Más recientemente llegaron a ocupar la primera magistratura de un estado el general Pámenes Escobedo en Zacatecas (1974-1980), el coronel Rogelio Flores Curiel (1975-1981), el general Eliseo Jiménez Ruiz en Oaxaca (1978-1980) en sustitución del gobernador Manuel Zárate Aquino, el general Absalón Castellanos en Chiapas (1982-) y el general Graciliano Alpuche Pinzón en Yucatán (1982-1984), quien fue sustituido por Víctor Cervera Pacheco.

Como puede desprenderse de esta breve semblanza la presencia del ejército como tal no ha sido tan significativa en el reparto de gubernaturas. Se observa, sin embargo, una tendencia para que los militares ocupen las gubernaturas de las zonas fronterizas, particularmente en el sur donde aún subsisten formas de control político más tradicional y donde es notable la base agraria de la organización económica. No hay que olvidar como un dato más que otro militar fue designado en años recientes candidato del PRI a la gubernatura de Baja California, se trataba del general Hermenegildo Cuenca Díaz, pero su muerte repentina abrió el camino a Roberto Delamadrid.

Es posible sugerir que, luego de promulgada la reforma política, se restringió la participación de militares en el cargo de gobernador. Aunque hay que aclarar que cuando algún militar ocupó ese cargo, indistintamente se señaló que lo hacían como cualquier ciudadano con una profesión determinada y no significaba una cuota de poder para el ejército.

c) Los herederos políticos

Entre otras formas de aproximación al poder o al ejercicio particular del gobierno de un estado, se encuentran los lazos de parentesco o el ascendiente familiar; es decir, se trata de gobernadores emparentados con figuras destacadas de la política nacional.

El gobernador Cuauhtémoc Cárdenas es uno de los ejemplos más destacados, es hijo de un expresidente de la República y sobrino de uno de los exgobernadores de Michoacán.

Por su parte, Jorge Rojo Lugo, exgobernador de Hidalgo, es hijo

del político y también exgobernador de ese estado, Javier Rojo Gómez. Los Lugo, por su parte, semejan una casta dedicada a la política como profesión. El actual gobernador del Estado de México, Alfredo del Mazo González, heredó el título del padre Alfredo del Mazo Vélez, quien asimismo gobernó a los mexiquenses.

La señora Griselda Álvarez, quien fuera la primera gobernadora en la historia del país, procede de una larga estirpe de políticos que ha dirigido los destinos del estado de Colima; tanto su abuelo como su padre fueron gobernadores.

El actual gobernador de Baja California, Xicoténcatl Leyva Mortera, por cierto nacido en Veracruz, es sobrino de Miguel Alemán Valdés. Mientras que Alberto Alvarado Arámburo, gobernador actual de Baja California Sur, es primo del exgobernador Ángel Mendoza Arámburo.

El general Absalón Castellanos, actual gobernador de Chiapas, es primo del exgobernador Jorge de la Vega Domínguez. Por su parte, el gobernador de Tlaxcala Tulio Hernández Gómez, resulta ser hijo del señor Francisco Hernández, influyente exlíder de la CNC durante los años sesenta.

Los ejemplos revelan una tendencia que debe ser tomada en cuenta al estudiar los orígenes del poder de los políticos mexicanos. Para el caso que nos ocupa resultan obvias las rutas trazadas previamente por los familiares próximos a los gobernadores; si se quiere son elementos muy informales que contribuyen a reforzar ciertas posiciones, pero de alguna forma recuerdan esa figura del virrey de la Nueva España y los comisionados a gobernar las provincias en beneficio de toda la familia de quienes resultarían agraciados.

LAS ELECCIONES

Desde la promulgación de la reforma política a la fecha ha habido elecciones de gobernador en todas las entidades federativas (véase cuadro 3). Una de las tendencias más sobresalientes ha sido la de la participación de todos los partidos registrados; esto ha permitido revestir ese proceso como legitimador de una aparente competencia política. Pese a todo, el sistema preserva rasgos de su vocación unipartidista puesta en práctica desde 1929, cuando con la creación del PNR se posibilitó la existencia de un partido único o cuando menos dominante que aglutinó a los partidos regionales con algunos contenidos identificados como revolucionarios.

En los últimos años, sólo en los estados de Campeche, Querétaro y San Luis Potosí, en 1979, los partidos de oposición no presentaron candidatos. En el resto de los estados hubo, en cambio, candidatos de

cuando menos dos partidos contendientes al PRI. La lucha partidaria no ha sido tan definitiva en este nivel, aunque aisladamente en algunos estados se presentó con cierta fuerza previamente a la reforma política. En general fue el PAN el que atrajo la atención de los votantes no alineados con el PRI.

Hasta ahora los análisis electorales sólo pueden realizarse con base en los datos oficiales que, sin completa certeza de su veracidad, permiten observar algunas tendencias. En el caso de las elecciones de gobernadores, el problema es mayor porque desde la instauración de la reforma política apenas ha transcurrido una elección en la mayoría de los estados.

a) Participación-abstención

El abstencionismo ha sido preocupación creciente tanto de parte del Estado como de los organismos de la sociedad civil; se creyó que revelaba una actitud crítica de la población respecto a las acciones del gobierno. El problema es mucho más complejo porque no hay cifras precisas de la población en edad de votar, se han señalado distintas anomalías en el padrón electoral y no parece gestarse un proceso de mayor interés por los procesos electorales a pesar de que obviamente éste aumentó desde la promulgación de la reforma política. Este interés, cuando menos de parte de la clase política y de la opinión pública que no tanto de los votantes, se acrecentó en los estados norteros a partir de 1985 donde el PAN apareció como un contendiente peligroso al partido en el poder en los estados de Sonora, Nuevo León y Chihuahua.

Los estados que han tenido un mayor abstencionismo en elecciones de gobernadores son Coahuila (68%), Sinaloa (65%), Guerrero (61%), Chihuahua (60%), Tamaulipas (59%), Jalisco (54%) y Sonora (53%). En esos estados se da una correlación con los porcentajes más bajos de la votación priísta. El partido dominante en relación al número de empadronados obtiene los porcentajes más bajos de votación en Coahuila (26%), en Jalisco (27%), en Sinaloa y Chihuahua (28%), en Tamaulipas (36%) y en Sonora (32 por ciento).

b) La oposición

El PAN ha sido el partido de la oposición con más votos a su favor, repitiendo las tendencias que se demuestran para elegir diputados federales o presidente de la República. Aunque hasta antes de las elecciones de 1986 en Nuevo León y Chihuahua, por ejemplo, su votación sólo había sido significativa en Baja California donde obtuvo un 46%

CUADRO 3

RESULTADOS DE LAS ELECCIONES DE GOBERNADORES, 1979-1985

Entidad	Año de elección	Partidos Políticos					
		PRI	PAN	PPS	PARM	PDM	PSUM PCM
Aguascalientes	1980	80 747	8 116	1 151	637	1 748	1 104
Baja California	1983	264 646	121 818	5 510		2 789	7 426
Baja California Sur	1980	47 196	2 176	523		2 070	589
Campeche	1985	144 121	3 579				
Coahuila	1981	189 942	38 431	1 988	1 828		1 247
Colima	1979	61 298	5 539	704			
Chiapas	1982	631 240	17 585	6 798	5 006	1 113	3 973
Chihuahua	1980	247 939	50 700	7 350	166	2 702	7 711
D.F.							
Durango	1980	199 979	15 080	3 966	4 646	1 486	3 680
Guanajuato	1985	402 834	118 091	4 443	2 812	86 963	4 842
Guerrero	1980	325 089	3 971	1 045	2 883	2 745	13 221
Hidalgo	1981	351 913	4 563	2 367	2 956	660	2 282
Jalisco	1982	535 665	205 812	9 901		60 238	91 358
México	1981	1 149 709	106 191	26 788	26 436	16 814	47 284
Michoacán	1980	515 726	15 624	3 464	502	11 229	3 338
Morelos	1982	198 299	8 868	3 516	2 766	2 727	3 660
Nayarit	1981	103 885		2 248	519	1 222	19 043
Nuevo León	1979	422 975	124 096	2 674	4 804		
Oaxaca	1980	484 103	22 786	18 989		8 545	10 444
Puebla	1980	501 769	52 560	11 261	8 862	3 012	16 349
Q. Roo	1984	53 386	26	837	837		9
Querétaro	1985	170 415	25 794	979	1 297	3 880	1 549
S.L.P.	1985	393 486		5 088	2 452	19 842	5 705
Sinaloa	1980	189 462	17 304	3 932	8 055	729	6 151
Sonora	1985	280 483	110 708	1 143	1 998	1 046	2 129
Tabasco	1982	282 655	429	6 133			1 250
Tamaulipas	1980	265 364	3 571	1 876	12 211	1 105	3 277
Tlaxcala	1980	109 454	3 033	1 679	745	1 877	1 264
Veracruz	1980	1 240 373	11 357	16 231	8 090	4 728	6 531
Yucatán	1981	175 036	36 619	1 248	5 923	105	2 113
Zacatecas	1980	201 843	8 766	330	576	1 388	2 239

<i>Totales</i>								
<i>PSI</i>	<i>PRT</i>	<i>No regis- trados</i>	<i>Votos anulados</i>	<i>(1) Votos</i>	<i>(2) Empadro- nados</i>	<i>Participa- ción % (1) (2)</i>	<i>Abstención %</i>	<i>% del PRI respecto al padrón</i>
2 872			12 951	109 326	190 053	57.53	42.57	42
4 283		776	76 562	486 045	738 111	65.85	34.15	36
518	1 161	50	1 533	55 816	100 811	55.37	44.63	47
				167 680	204 188			
2 007				235 443	735 050	32.03	67.97	26
				67 541	137 869	48.99	51.01	44
10 710				676 425	977 514	69.20	30.80	65
6 026		359	29 049	352 002	872 681	40.34	59.66	28
714		13	6 504	236 068	490 677	48.11	51.89	41
18 853	1 368			640 206	1 535 839	42	58	26
11 371			6 288	366 613	949 009	38.63	61.37	34
3 077		728	20 223	388 769	620 291	62.68	37.32	57
16 998		269	8 195	928 434	2 020 865	45.94	54.06	27
23 386		3 971	97 460	1 498 039	2 408 844	62.19	37.81	48
2 770		603	951	554 207	1 106 403	50.09	49.91	47
9 370		36	235	229 477	437 425	52.46	47.54	45
280		92	2 068	129 357	269 540	47.99	52.01	39
11				554 560	962 717	57.60	42.40	44
14 241		565	20 708	580 381	905 945	64.06	35.94	53
6 007		19	8 143	608 072	1 165 574	52.17	47.83	43
413		4	1 355	56 867	85 349	66.63	33.37	63
87			3 321	207 386	355 310	58.38	41.62	48
3 197	1 116	4 295	4 341	440 314	790 763	56	44	49
912		93	12 420	239 058	685 682	34.86	65.14	28
2 702	1 798			402 169	864 385	46.53	53.47	32
3 478	6	96	1 431	295 478	442 509	66.77	33.23	64
4 595		8 751	2 520	303 670	747 202	40.64	59.36	36
1 095		500	375	120 022	235 680	50.93	49.07	46
15 539		307	32 349	1 335 505	2 302 865	57.99	42.01	54
2 071				223 115	459 268	48.58	51.42	38
374		1	243	215 760	406 558	53.07	46.93	50

en relación a la votación del PRI. En Jalisco esa relación era de 38% y en Nuevo León de 29%. Para este último estado, vale la pena considerar que aunque el Partido Comunista participó —todavía sin registro— en la elección gubernamental de 1979, la estadística oficial no sólo no señaló votos a su favor, sino que no aparecieron tampoco en las columnas de candidatos no registrados o la de votos anulados.

En cinco estados el PAN no resultó la segunda fuerza electoral. En 1980 correspondió ese lugar al PARM en Tamaulipas y al PPS en Veracruz; mientras en Quintana Roo en 1981 ocuparon ese sitio el PPS y el PARM, mientras el PSUM lo hacía en Nayarit; y en Tabasco en 1982 esa posición fue ocupada por el PPS.

La suma de los votos por los partidos de oposición comienza a tener sentido en algunos casos. Jalisco está a la cabeza con un 71.74% de los votos obtenidos por la oposición en relación a los que obtuvo el PRI. En las últimas elecciones gubernamentales en el estado de Guanajuato 59% de los votos fueron a favor de los partidos antagónicos al PRI. En Baja California ese porcentaje fue de 53.59%, en Sonora de 43.32%, en Nuevo León de 31.11%, en Chihuahua de 30.11% y en Yucatán de 27.47% (véase cuadro 4).

El porcentaje más bajo de votos por la oposición se mantiene en Campeche, estado donde en 1979 fue nula y en 1985 apenas llegó a 3%. Casi el mismo porcentaje se presentó en las últimas elecciones gubernamentales en otros estados del sureste como Tabasco y Quintana Roo. Lo cual permite ya señalar que mientras en la frontera norte el voto priísta se ha erosionado, en la frontera sur el PRI sigue arrollando ante una oposición con una presencia mínima.

c) El deterioro del PRI

Se ha insistido en la caída que ha sufrido el PRI luego de la instauración de la reforma política, esa tendencia ha sido probada en las elecciones legislativas federales y en las presidenciales; en las de gobernadores parece confirmarse, pero no existen datos suficientes que permitan hacer ya correlaciones cuando menos entre las elecciones de 1979 y de 1985.

En Sonora en el primer año el candidato del PRI obtuvo 245 971 votos, lo cual significa el 35.19% de los votos respecto al padrón electoral. En 1985 la votación fue de 280 483 votos, lo que se traduce en un 32.44% de los votos. En relación al total de votos el porcentaje a favor del PRI fue de 92.34% en el primer año, mientras que para el último fue de 69.74%, mostrando una baja considerable que si no manifiesta una caída definitiva, sí se convierte en un indicador de su descenso. Por el contrario, el PAN incrementó su votación en el mismo lapso en

CUADRO 4

VOTACIÓN DE LA OPOSICIÓN RESPECTO AL PRI,* 1979-1985

<i>Entidad federativa</i>	<i>Suma de los votos de la oposición</i>	<i>Porcentaje de vo- tación de la opo- sición respecto al PRI</i>
Aguascalientes	15 628	19.35
Baja California	141 826	53.59
Baja California Sur	5 876	12.45
Campeche	3 579	3.00
Coahuila	45 391	23.89
Colima	6 243	10.18
Chiapas	45 185	7.16
Chihuahua	74 655	30.11
Distrito Federal		
Durango	29 572	14.79
Guanajuato	237 392	59.00
Guerrero	35 236	10.84
Hidalgo	15 905	4.52
Jalisco	384 307	71.74
México	246 899	21.47
Michoacán	36 927	7.17
Morelos	30 907	15.59
Nayarit	23 312	22.44
Nuevo León	131 585	31.11
Oaxaca	75 005	15.49
Puebla	98 051	19.54
Quintana Roo	2 122	3.97
Querétaro	33 586	19.70
San Luis Potosí	37 400	10.00
Sinaloa	37 083	19.57
Sonora	121 524	43.32
Tabasco	11 290	3.99
Tamaulipas	26 635	10.03
Tlaxcala	9 693	8.85
Veracruz	62 476	5.04
Yucatán	48 079	27.47
Zacatecas	13 673	6.77

* PAN, PCM-PSUM, PPS, PDM, PST, PARM, PRT.

FUENTE: Comisión Federal Electoral.

86 745 votos; así el porcentaje de su votación respecto al total pasó de 8.80% a 27.52 por ciento.

Para mostrar otro ejemplo, en San Luis Potosí, el PRI obtuvo en 1979 un porcentaje de 85% de los votos respecto al padrón electoral, y en 1985 cayó a 49%. La pérdida de votos del partido oficial es aprovechada en Guanajuato por el PAN y el PDM que juntos obtuvieron en el último año casi el 50% de los votos obtenidos por el PRI. Y hay que añadir que allí perdió casi 100 mil votos respecto a 1979.

En el caso de la elección de un gobernador son varios los elementos endógenos que necesariamente debieran ser considerados paralelamente a las cifras estadísticas. Con una fuerte tradición personalista de la política, el nombre del candidato es definitivo para conocer su arraigo en la entidad y su relación con el partido oficial. No necesariamente reúnen los mismos elementos a la vez, pero es importante destacar que la mayoría de los gobernadores actuales han tenido un puesto de elección previamente al de gobernador y son escasos los que no han cumplido ese requisito, que cuando no lo tienen lo sustituyen con alguna otra característica como la de ser heredero político o haber pertenecido ya a la burocracia estatal.

El arraigo, sin embargo, aparece como una de las banderas de la oposición, cuando menos se insistió en ellos en las recientes elecciones en Sonora y en Nuevo León; en Chihuahua comienza a ser uno de los argumentos que se manejan y el discurso del gobierno actual ha favorecido esa postura, aunque finalmente no resulte del todo respetada.

Aunque se hable del deterioro del PRI, es interesante apuntar que justamente el hecho de que la mayoría de los gobernadores haya tenido previamente un cargo de elección, le hace ser conocido en la estructura de ese partido. Lo cual expresa un paradigma: mientras casi todos los gobernadores son conocidos y han hecho carrera política en el PRI, no sucede lo mismo respecto al presidente de la República y a su gabinete. Ello hace difícil seguir sosteniendo el modelo de los gobernadores elegidos, o cuando menos sancionados, por el ejecutivo. Lo cual, además delinea un cierto antagonismo entre el partido y la clase política.

PROYECCIONES

Pese a todos los cambios económicos, sociales y hasta culturales, el Estado parece interesado en continuar por caminos políticos deteriorados que no se ajustan del todo a los tiempos nuevos. El presidencialismo no cede ante las demandas de una descentralización real de las decisiones políticas, pese a que la provincia resurge como un espacio político que hasta ahora había sido descuidado. El parlamentarismo ha avanzado en particular desde la promulgación de la reforma política, pero las fuerzas políticas no corresponden estrictamente a la gama de partidos políticos que ahora tienen una existencia legal.

El pluripartidismo por el que se pronuncian tanto derechas como izquierdas, en la práctica se enfrenta al bipartidismo de quienes abogan por los cambios en el sistema político y aquellos que prefieren que todo siga igual. El PRI contiene una fuerza conservadora que no acepta cambios y sin embargo, no logra mantener su fuerza cohesionadora. Las tensiones internas manifiestan la existencia de grupos con toda la carga de una herencia vinculada a formas de organización social sin grandes posibilidades de sobrevivencia en el mundo moderno, por una parte; por la otra, las nuevas generaciones muestran su acuerdo con la profesionalización de los políticos. Esta postura atrae a los nuevos políticos con estudios de posgrado, de preferencia en el extranjero, a los cuales se oponen quienes han realizado su carrera en el interior del partido oficial.

Los propios priistas afirman que "No todo veterano del PRI es revolucionario", aunque no se trata de una lucha generacional ya que "Desgraciadamente las malas mañas de los viejos las practican muchos jóvenes que ven la función pública como un medio para satisfacer la vanidad personal, creerse importante". Sami David David, delegado del PRI en Colima, hacía esas afirmaciones y además apuntaba en la misma ocasión que para seleccionar a los últimos candidatos a gobernadores, el partido se inclinó por la lealtad, la militancia, la vocación de servicio y la trayectoria limpia en la vida pública y en la privada.²⁰

Los constantes llamados a la unidad y a la disciplina partidaria hacen pensar en las dificultades que ha enfrentado el PRI en los procesos electorales de los últimos años cuando acontecen en un clima de crisis económica grave, de fuerte beligerancia panista, de falta de credibilidad en las instituciones políticas y de desconfianza de la población respecto a los resultados electorales; a lo cual se añaden las persistentes denuncias de fraude electoral y de corrupción de funcionarios avalados por su partido. Junto a todo ello, se encuentra la incertidumbre con la que se contempla el futuro.

Con la aplicación de las reformas al artículo 115 constitucional se otorga la oportunidad para avanzar en esa descentralización económica y política tan anunciada, como con pocas realizaciones, pero impostergable en el momento actual. Los gobiernos locales y, por lo tanto, los gobernadores tendrán que enfrentar ese reto ante la necesidad imperiosa de rescatar algunos espacios de las decisiones que les permitan actuar con cierta autonomía en los marcos de un orden jurídico en el cual la democracia continúa siendo el proyecto nacional.

²⁰ *Excélsior*, 27 de enero de 1985.

EL MOVIMIENTO NAVISTA Y LOS PROCESOS POLÍTICOS DE SAN LUIS POTOSÍ, 1958-1985

ENRIQUE MÁRQUEZ JARAMILLO
Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM

INTRODUCCIÓN

EL ANÁLISIS de los procesos políticos y electorales regionales está poco desarrollado en nuestro país. El predominio de una metodología centrípeta y uniformadora, que ha hecho de la sociología política una especie de ahijada ideológica y vetusta del Estado, no ha permitido el estudio profundo de las regiones ni ponderar el grado y forma de penetración real de los partidos políticos nacionales en los estados y los municipios.

Ante el reciente ascenso electoral del PAN en el centro/norte de México (San Luis Potosí, Chihuahua, Sonora, etc.), las interpretaciones —casi siempre periodísticas— han prescindido del reconocimiento de los procesos políticos y de las estructuras de poder regionales para, valiéndose preferentemente de los factores electorales, explicar la presencia y avance de ese partido o de otros.

Aunque la tesis más socorrida sobre la *panificación* presenta el auge panista como un saldo de los procesos de urbanización (el “cría ciudades y te sacarán los votos”, de Héctor Aguilar Camín), no es menos cierto que en el escenario político mencionado, como en otros, la inexistencia o progresión de los partidos políticos ha de explicarse por la dinámica de organización del poder regional, y por la presencia de tradiciones ideológicas o de ciertas manifestaciones locales de cultura política. Tal es el caso de San Luis Potosí.

En diciembre de 1982 el *navismo* —fenómeno ideológico, político y electoral que surgió en la capital del estado en 1958, y que supuestamente había concluido hacia 1963— determinó el triunfo de los partidos Acción Nacional y Demócrata Mexicano, que alcanzaron la presidencia municipal de San Luis Potosí con Salvador Nava Martínez.

En las líneas que siguen presentamos una relación de los acontecimientos, para después reflexionar sobre las precondiciones políticas e

ideológicas que explican el resurgimiento, la influencia y la función regional del navismo.

Este trabajo forma parte de un amplio proyecto de investigación sobre los procesos políticos potosinos; su elaboración ha implicado la consulta del archivo privado de Salvador Nava (1955-1967), del Archivo General del Estado (1940-1978), de la hemerografía potosina (1942-1985) existente en la Biblioteca Central de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, y la realización de innumerables entrevistas con actores de los procesos.

I. RELACIÓN DE LOS HECHOS

1) Itinerario de una disidencia priísta

República y voz de un cacique

“San Luis Potosí lo recibí (1943) hecho una vergüenza local y nacional. Uní a la sociedad y al pueblo e hice un Estado respetable que amigos y enemigos llamaban la República de San Luis Potosí, convirtiéndola en un Estado Libre y Soberano en toda la palabra, como no ha habido ningún otro ni durante la Dictadura ni durante la Revolución. Fue Estado clave dirigido por mí para resolver la política nacional y designar presidentes de la República, goberné con potosinos residentes en San Luis Potosí y sin darle nombramiento alguno a mis familiares, los que estuvieron siempre sin influencia en mi gobierno. Hubo huastecos que representaron a la ciudad de San Luis Potosí y potosinos que representaron a la Huasteca. El Supremo Tribunal de Justicia del Estado y los señores jueces fueron totalmente independientes en su ministerio y nunca recibieron una consigna. Que me señalen a quién tuve preso político, o cuándo mandé apalear grupos; a qué comerciante, industrial, particular o empleado le quedó a deber un solo centavo mi Gobierno. Si las gentes de la ciudad de San Luis Potosí ya están convencidas de que no fui un tirano, ni un bandolero, ni un cacique, y si saben apreciar que obré como estadista y como político de altura, nos podremos entender con facilidad y dignidad para todos”.*

Sin embargo, el 27 de noviembre de 1958, a cuatro días de la toma de posesión del presidente Adolfo López Mateos, estalló en la capital del estado potosino un paro general de actividades convocado por la Unión Cívica Potosina. Esta circunstancia sería definitiva en el triunfo

* Testimonio de Gonzalo N. Santos en 1959.

fo y reconocimiento de Salvador Nava Martínez como presidente municipal de ese lugar poco tiempo después.

El triunfo

La Unión Cívica Potosina fue una coalición de agrupaciones priistas que decidieron, en octubre de 1958, "acabar con el feroz y voraz cacicazgo de Gonzalo N. Santos", iniciado quince años antes. Para combatirlo quisieron conquistar presidencias municipales. Pero su exclusión de las convenciones nominadoras, propiciada por el PRI estatal controlado por el *santismo* (hasta diciembre de ese año, por ejemplo, Fidel Velázquez recuperaría, para su central, a los cetemistas locales); el respaldo de ciertas instancias priistas nacionales (CNOF), y el apoyo que quisieron encontrar en una declaración del candidato López Mateos en su gira por Veracruz (los cacicazgos subsisten en los lugares donde las gentes los toleran), animaron a dichas agrupaciones a lanzar candidaturas independientes y pronosticar que la terquedad del gobernador santista traería como resultado que a finales de 1958 o principios de 1959 se tuvieran que disolver los poderes estatales. En la consecución de este objetivo, y de la presidencia del municipio de la capital, sería determinante la fuerza alcanzada por la Unión Cívica en los últimos días de noviembre de 1958, con un gobierno federal presionado por los conflictos gremiales y el ascenso lopezmateista.

La Alianza Cívica Potosina había surgido en mayo anterior, organizada por un exsecretario del general Saturnino Cedillo (cacique militar de San Luis Potosí entre 1921 y 1936), pero venía del agrupamiento efectuado en 1957 por veteranos excedillistas de las colonias agrícolas de Ciudad del Maíz cuyo propósito era levantar el comité estatal de la Federación de Obreros y Campesinos, organización contaminada por la candidatura de López Mateos, y rechazada por comunistas y sinarquistas potosinos. El Comité Estatal de Trabajadores Intelectuales, cuya formación se remontaba a la labor antisantista que desde la Universidad sostuvieron varios representantes de una combativa y emergente clase media, nació, a principios de julio, apoyada por la CNOF nacional y presidida por un oculista de 44 años, profesor universitario y médico de varios gremios: Salvador Nava Martínez. El Frente Reivindicador de la Ciudadanía Potosina, que tenía su antecedente en el Comité Renovador Potosino (1955; su lema: "el Pueblo o el Cacique"), se organizó, al finalizar julio, con varios potosinos profesionales de la política que habían sido marginados por Gonzalo N. Santos.

Luego del pacto de su constitución en Unión Cívica, y de su enfrentamiento con el comité estatal del PRI, esas tres agrupaciones se lanzaron a una campaña en todo el estado (la Acción Cívica Potosina, en

la zona oriental; el Comité Estatal de Trabajadores Intelectuales [CETI], en la capital, y el Frente Reivindicador de la Ciudadanía Potosina [FRCP] en el altiplano), buscando y consiguiendo la respuesta de numerosos grupos, aunque sería en la ciudad de San Luis, con la candidatura municipal del doctor Nava Martínez, donde su lucha habría de triunfar.

Noviembre de 1958 fue el mes crucial: fortalecida en los barrios más populares de la ciudad, respaldada por varios núcleos de oposición (sinarquistas, comunistas, panistas), la Unión propició que el día 7 el gobierno federal tomara providencias de tipo militar. El 8, "se hablaba de que el 80 % de los ferrocarrileros estaban con Nava". El 13, la UCP exhortaba a una huelga de pagos al fisco estatal. El 19, la prensa local comentaba: "Hay más de mil hombres armados para dar la batida final al cacicazgo de Santos, son hombres dispuestos a todo". El 20, con motivo del desfile conmemorativo de la Revolución, un grupo de universitarios llenó de huevos podridos el balcón del gobernador, que huyó por la puerta trasera del palacio, hacia México. El 21, la Unión anunció que pondría en marcha la huelga de pagos al estado y al municipio, hasta que no fueran disueltos los poderes estatales. El 27 estalló el paro general.

Iniciado diciembre, el día 2, el nuevo secretario de Gobernación, Díaz Ordaz, en la capital del país, dijo a Salvador Nava, que lo había ido a entrevistar:

Doctor ¿qué no le da a Ud. vergüenza que el mismo día de la toma de posesión del nuevo Presidente, con la presencia de todo el cuerpo diplomático y varios periodistas extranjeros, la ciudad de San Luis esté de brazos caídos, el comercio cerrado, la industria paralizada? ¿No cree que es una mancha para tan digno acontecimiento?

El día 4, con la capital, había 30 poblaciones del estado paradas. El 5, el ejército desalojó del centro de la capital a cerca de 200 militantes navistas, pero otros 400 fueron a rescatarlos de la prisión municipal. El 7, las elecciones: Salvador Nava obtuvo 26 mil 319 votos, el candidato santista sólo mil 683. Pronto aparecería en las ventanas de numerosas viviendas de San Luis la confesión orgullosa: "esta casa votó por Nava", y en los comercios: "compre aquí, somos navistas". El 8, una asamblea de comerciantes e industriales decidió continuar con mayor fuerza el paro "Hasta que las autoridades federales no den una satisfacción al problema de la desaparición de los poderes del estado". El 9, una comisión integrada por varios sectores viajó a la ciudad de México para discutir en la Secretaría de Gobernación, la solución del conflicto. Ese mismo día, con la promesa del respeto al voto popular, se

levantó el paro, pero el gobierno central todavía no se decidía a relevar al gobernador. El 20, amenazando con volver a la paralización de la ciudad, la Unión Cívica expresó que en 12 de 18 dictámenes sobre elecciones municipales, el congreso estatal había favorecido a los candidatos santistas. El 23, ese mismo organismo reconoció el triunfo de Nava en la capital. Sin embargo, la Unión no dejó de presionar para que se declarasen disueltos los poderes.

El 27 de enero de 1959, el gobierno central nombró a Francisco Martínez de la Vega —periodista y exsecretario particular de Gonzalo N. Santos— gobernador interino. A él correspondería sortear una importante dificultad: las sobrevivencias políticas del *santismo* fuera de la ciudad de San Luis, y, sobre todo, participar en la solución de la honda crisis que se manifestaría dos años después.

Del PRI a Lecumberri

Salvador Nava consideraba que la experiencia de 1958 no le había hecho perder su condición de miembro activo del PRI, y que su gestión municipal legitimaba su aspiración a la gubernatura como candidato de ese partido, por consiguiente, en enero de 1961 se entrevistó con Alfonso Corona del Rosal, presidente del CEN del PRI, para comunicarle que un grupo de simpatizantes priistas pensaba lanzar su candidatura. Pero una campaña posterior, en la que se negó que perteneciera al partido oficial, y el resultado de la convención celebrada en abril, que nominó como candidato a Manuel López Dávila —amigo cercano del presidente de la República—, vinieron a decidir la cuestión: si en 1958 las posibilidades de acceso navista a la presidencia municipal dependieron de la movilización contra el cacique, en 1961 las imposibilidades del triunfo descansarían en el hecho de que la campaña por la gubernatura implicaba un enfrentamiento directo con el gobierno central. El esquema conflictivo quedó, entonces, desde abril, planteado: de un lado, el presidente López Mateos, el PRI, el gobernador Martínez de la Vega (primo de Salvador Nava) y no pocas sobrevivencias regionales del *santismo*, y la posibilidad de recurrir al ejército; del otro, una candidatura independiente, sostenida por “la auténtica ciudadanía libre potosina” (de hecho: ciudadanos sin oportunidades de participación política), aunque sin el apoyo, esta vez, del Partido Comunista y de los sinarquistas.

Dos temas centrales de la campaña navista fueron la denuncia del desarraigo del candidato López Dávila, y la reiterada protesta contra los hombres armados, patrocinados por los santistas, y cuya presencia —según el comité de Nava— era tolerada por el mismo gobernador. Ellos fueron quienes supuestamente, en mayo de 1961, asesinaron en

la Huasteca al organizador del navismo en esta región. En el bando priísta, la campaña se fincó en una propaganda que presentaba a los navistas como producto de "creencias religiosas y ardides endemoniados, que engendraron el odio más terrible en contra de los gobernantes y del Candidato que habría de triunfar por su Revolucionarismo".

Los comicios se celebraron el 2 de julio de 1961. Mas, como comentaban algunos industriales y comerciantes al secretario de Gobernación, la forma en que se desarrollaron dio origen a "la protesta unánime del pueblo, a hacer tan sensible la inconformidad, que el ejército vigila y patrulla durante las 24 horas del día las principales regiones del estado y especialmente la ciudad de San Luis"; a la solicitud de Nava ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, "para una investigación de hechos que constituyen la violación del voto público", y, el 20 de agosto, al ultimátum que el comandante del ejército lanzó al candidato "perdedor": "se hará Ud. responsable único de las agitaciones, que serán disueltas con la energía necesaria".

Todo lo que ocurrió después fue cumplimiento de este aviso: "el 15 de septiembre un tiroteo que cobró bastantes víctimas en el centro de la capital precedió a la toma del comité navista por militares". Al día siguiente, Salvador Nava Martínez y sus colaboradores más cercanos, fueron llevados al Campo Militar núm. 1 (donde estarían ocho días) y posteriormente a Lecumberri. Después de un mes, acusado de disolución social, acopio de armas de fuego, incitación a la rebelión y otros delitos, Salvador Nava salió libre y regresó a la ciudad de San Luis.

Derrotado en su intención de caminar, por el PRI, hacia la gubernatura; consumados los efectos de la represión y el fraude que sobrevivieron a la candidatura independiente, el *navismo* ratificaría el que desde siempre había sido su planteamiento fundamental: "la legitimidad del poder", y su deseo de "erigirse en la conciencia de participación política de la sociedad".

En noviembre de 1961 surgió el Partido Demócrata Potosino presidido por Nava. Éste, a juicio de uno de sus organizadores, debería ser "una Fuerza Política y Espiritual producida por una pluralidad de personas unidas por una idea y fin comunes, cuya fuerza pueda, en determinada ocasión, influir o modificar una decisión política o de cualquier otra índole, emanada del Estado o de cualquiera de sus representantes". Pero esta nueva convocatoria política navista ("porque el ejercicio del poder se deriva del asentimiento de la ciudadanía": *Ideario* del PDP) sería efímera: el 21 de marzo de 1962, luego de algunas detenciones, el Partido fue desmantelado.

A partir de entonces y hasta la conclusión del ejercicio del gobernador Manuel López Dávila (1961-1967), San Luis Potosí vivió una inercia política administrada por el gobierno del centro. Los gobernadores

Antonio Rocha Cordero (1967-1973) y Guillermo Fonseca Álvarez (1973-1979) fueron los articuladores de una política de frágil reconciliación y de modernización de la autoridad, sobre todo en la capital del estado (en la Huasteca, al oriente, gobernaría, de hecho hasta 1978, fecha de la expropiación negociada de su latifundio, Gonzalo N. Santos). Tanto Rocha como Fonseca practicaron la máxima de "gobernador para no simplemente mandar", lo cual les permitió garantizar, al menos, la existencia de una cierta comunidad política.

Por esto, y porque el repliegue del *navismo* (sus organizaciones, su liderazgo), originado en la represión, se consolidó —teóricamente— con la apertura política echeverrista y la Reforma Política del presidente López Portillo, tal fenómeno de representación y gestión social no volvió a resurgir hasta la llegada a la gubernatura de Carlos Jonguitud Barrios (1979-1985).

El 11 de septiembre de 1982 Salvador Nava, aceptó la propuesta del Frente Cívico Potosino, de reciente creación pero estrechamente vinculado con el esquema organizativo de la Unión Cívica de 1958, de que lo apoyara una fuerza multipartidista para lanzarse como candidato independiente a la presidencia municipal de San Luis Potosí, en razón de "un clima generalizado de intranquilidad e inconformidad; de que en la mente de todos los potosinos está la palabra corrupción, desde que Carlos Jonguitud se hizo cargo del gobierno".

2) El retorno y el desmantelamiento

El resurgimiento del *navismo*, casi 23 años después de su aparición, se inició cuando en una cena conmemorativa del vigésimo aniversario de la represión del movimiento (25/VII/81) se enjuició el gobierno de Carlos Jonguitud. Hasta entonces, éste se había caracterizado —según sus detractores— por la falta de apego al orden jurídico, por la práctica de la represión policiaca, etc., y por la clausura, en fin, del *rochismo* (1967-1979), que había significado una forma de negociación o comunicación política entre el Estado y la sociedad regional.

Salvador Nava atacaría directamente al gobierno estatal cuando, después de afirmar "nunca he sido político, y creo que la humanidad y la *potosinidad*, sobre todo, no está perdida. La dignidad del pueblo es lo que la salvará" (7/VIII/81), señaló en la conmemoración masiva de la insurgencia pasada (11/XI/81) que el *navismo* "es un fantasma que se cierne sobre quien tiene que rendir cuentas de lo que está pasando en San Luis".

El Frente Cívico Potosino apareció públicamente con motivo de la gira del candidato De la Madrid por el estado (23/III/82). Integrado por ferrocarrileros, sinarquistas, priistas inconformes, industriales me-

dianos, comerciantes, mineros, y, sobre todo, por un espectro de familias de diversos grupos y clases sociales, el FCP solicitó al candidato presidencial priista la aplicación del proyecto de renovación moral en el responsable "de que el pueblo y el gobierno potosinos, desde hace dos años y medio, se encuentren incomunicados".

El Frente Cívico, aunque sin haberse entrevistado con el candidato presidencial; animado por algunas decisiones de éste (como la suspensión de un festival organizado por el Sindicato de Maestros), que expresaban cierta animadversión hacia la dirigencia magisterial del gobernador Jonguitud, inició en este momento la movilización de la ciudadanía potosina. Tres meses después ésta sería ya una franca campaña por la presidencia municipal.

El lanzamiento de la candidatura de Salvador Nava se produjo en la asamblea de la Coalición de Contribuyentes y Usuarios de Servicios Públicos de la ciudad (11/VI/82). Días después, el 13 de septiembre, luego de varias reuniones con diversos grupos y partidos políticos, Nava Martínez aceptó la postulación que hizo el Frente Cívico.

La postura de los partidos políticos ante la candidatura fue diversa, aunque todos coincidían en un hecho central: su falta de representatividad regional, a diferencia del resurgido liderazgo navista. Mientras el PAN y el PDM decidieron postular oficialmente —con los dos registros pero en forma separada— a Nava, el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) y el Partido Social Demócrata (PSD) decidieron sólo adherirse. El Partido Socialista de los Trabajadores, PST lanzó su propio candidato porque "los curros han hecho una gran alianza para derrotar al pueblo trabajador"; el Partido Socialista Unificado de México (PSUM), que llegó a tener pláticas con los frenteciviquistas y estuvo a punto de concretar algún pacto, decidió a última hora proponer como candidato a uno de sus militantes —que había sido regidor en el pasado ayuntamiento navista de 1958-1960. Con esto, los pesumistas querían organizar "un neonavismo, pero de izquierda". Sin embargo, los trabajadores textiles de la Cooperativa Atlas, base tradicional y casi única de la izquierda potosina, decidieron seguir a Nava Martínez.

Durante la campaña electoral, desarrollada entre septiembre y noviembre de 1982, el Frente Cívico fue la instancia de organización, y no dejó de afrontar problemas para controlar las diferencias y excesos de los partidos que formalmente solventaban la candidatura navista. A pesar de esto, logró alcanzar un alto grado de penetración social por la organización de barriada y espontánea de los mítines, la creciente inconformidad de no pocos miembros de las burocracias sindicales (inclusive de la magisterial), y su paulatina incorporación al *navismo*, y, decisivamente, el relevo que —por motivos de salud— hizo el PRI de su candidatura a sólo tres semanas de los comicios.

Éstos se celebraron cuatro días después de la toma de posesión del presidente de la República. Cabe señalar que ni el PAN ni el PDM pudieron cubrir con su membresía las representaciones de las 229 casillas electorales del municipio —que fueron cubiertas por el FCP; y que el cómputo de esos partidos arrojó para Nava un total de 58 mil 575 votos (PAN: 52 mil 164; PDM: 6 mil 411); para el candidato del PRI 20 mil 419, y para el PSUM 345 y el PST 387. El día 11 de diciembre, el PRI reconoció el triunfo navista bajo la promesa de “menos Estado y más sociedad”, y en el ambiente discursivo de la “democratización integral”, de la “reforma municipal”, etc., que se habían hecho en el ascenso del nuevo presidente de la República.

El 31 de diciembre de 1982, al tomar posesión Salvador Nava advirtió: “obstaculizarme es ir en contra del pueblo”. Días después, el Sindicato de Trabajadores Municipales, estimulado por el gobernador Jonguitud, paralizó la prestación de servicios, pero fueron garantizados gracias a un numeroso contingente de trabajadores ferrocarrileros que se organizó como brigada de emergencia y que contó además con el apoyo de no pocos particulares que ofrecieron trabajo, vehículos, etc., al ayuntamiento bloqueado. Se inició de este modo la confrontación entre la administración municipal y la estatal, que encontraría, en los meses y años siguientes (de 1983 a 1985), una variadísima, tensa e intensa reproducción que, entre otros factores, se explica por uno que resultó fundamental: el repliegue del gobierno delamadridista ante la fuerza política de organizaciones tan arcaicas como —al parecer— imprescindibles, como la dirigida por Carlos Jonguitud Barrios en el gremio de los maestros.

A mediados de enero de 1985, luego de varios meses de forcejeos y vetos previsibles, el PRI decidió que Florencio Salazar Martínez fuera su candidato para suceder al gobernador Jonguitud. Semanas antes, en diciembre de 1984, Salvador Nava, ejerciendo una forma de veto, pidió licencia al Ayuntamiento, hecho —presión hacia el gobierno central— que favorecería de algún modo la candidatura de Salazar.

Hasta los últimos días de su campaña (y la de diputados federales), el *navismo* fue un interlocutor preferente y decisivo. No obstante, pese a las promesas del candidato sobre “la honestidad, el arraigo y el espíritu de participación que normarían al gobierno del estado”, Salvador Nava decidió apoyar (23/VIII/85) la candidatura a la presidencia municipal de Guillermo Pizzuto Zamanillo (expresidente de la CANACINTRA local), propuesta previamente por el Frente Cívico —y asumida por el PAN. A casi un mes de la toma de posesión del nuevo gobernador, el hecho podía interpretarse —más que como un deseo de continuidad de Nava— como una forma de advertencia de cuál podría ser el comportamiento de la oposición no partidista, cívica, si no se tomaran en cuenta o se cumplieran las demandas (de “potosinidad”), plan-

teadas ruidosamente por los capitalinos durante la gestión del gobernador Jonguitud.

Al asumir su cargo de gobernador, el 26 de septiembre de 1985 Florencio Salazar anunció la prohibición de una serie de medidas administrativas, policiacas, etc., que habían sido fuente constante de inconformidad política durante el gobierno de Jonguitud. Incluyó, como colaboradores, a varias personas identificadas con la iniciativa privada (vinculada a la candidatura panista) y con el *navismo*, y desde aquel día no dejó de celebrar numerosas reuniones y acuerdos con el propio Salvador Nava, y de conceder casi todo lo que durante tres años Jonguitud negara al ayuntamiento (traspaso del departamento de tránsito, participaciones federales, etc.). Esto le restó fuerza al candidato panista (ahora sin el apoyo del PDM y de numerosos grupos y personas seguidores directos del liderazgo navista), y comenzó a significar el desmantelamiento del *navismo* y la posible desaparición del Frente Cívico Potosino.

II. ANÁLISIS

El extraordinario y complejo fenómeno que hemos descrito sucintamente ha merecido escasos e incompletos estudios, a los que siempre ha desbordado. Entre éstos, el de Robert Bezdek¹ no dejó de interpretar la etapa 1958-1961 como una especie de contagio del oposicionismo electoralista que —surgido en otras partes del país— apareció en San Luis como la viruela negra del sistema. El de Tomás Calvillo,² crónica de la experiencia de organización interna del movimiento en 1958, que explicó su aparición, estrictamente, por la emergencia política de la clase media de entonces. Y el de Carlos Martínez Assad³ que, pretendiendo reconstruir todo el proceso (1958-1983), y situando al caso como ejemplo de democratización, no profundizó en las circunstancias que determinaron el resurgimiento.

El caso, pues, que ha rebasado también a quienes desde una perspectiva externa y coyuntural le aplican la simple hipótesis de la derechización electoral de los últimos años, aguarda una serie de respuestas amplias y convincentes. Para esto sería preciso un análisis global del fenómeno, de los distintos procesos que —entrecruzados— dan cuenta de él como experiencia de organización y movilización cívica, de

¹ *Electoral Oppositions in Mexico: Emergence, Suppression, and Impact on Political Process*, unpublished Ph. D. dissertation, Ohio State University, 1973.

² Tomás Calvillo, *San Luis Potosí 1958*, tesis de licenciatura en relaciones internacionales de El Colegio de México, 1981.

³ Carlos Martínez Assad "Nava: de la rebelión de los coheteros al juicio político", en *Casa del Tiempo*, vol. III, núm. 35, noviembre, 1983, pp. 5-13.

representación política y gestión social, y de preservación ideológica.

Por el momento, y tratando sólo de identificar algunos de esos problemas, abordaremos una cuestión que podría contribuir al entendimiento de los procesos políticos y las tendencias electorales regionales de la actualidad: las precondiciones políticas e ideológicas del resurgimiento del *navismo*.

1) El problema de la sustitución del cacicazgo⁴

Cuando los navistas aparecieron organizados y buscando conquistar nuevamente la presidencia municipal de San Luis Potosí, sus adversarios priistas trataron de descalificarlos acusándolos de "ser cometas de la política, porque suelen aparecer cada veinte años".

El *navismo*, según la historia ampliamente aceptada, desapareció con la supresión del Partido Demócrata Potosino (1962) para resurgir —formalmente— en 1981, o sea, veintitrés años después de su aparición. Sin embargo, ¿qué ocurrió o dejó de ocurrir en ese largo trayecto? ¿Cómo explicar la reinstalación —en las formas organizativas y de convocatoria, en las bases sociales y en las estrategias— de un movimiento opositor tradicional, en una región sobre la que no habían dejado de pesar ciertos procesos de modernización? ¿Cómo entender la reaparición de esa forma cívica de representación política dados los "avances" que en esta esfera significaron, a nivel nacional, la *apertura democrática* y la *reforma política*?

Entre 1979 y 1981, el gobernador Jonguitud —que obtuvo la posición dado su liderazgo gremial y no por sus vínculos con los grupos y tradiciones políticas regionales o por el consentimiento ciudadano— actuó como precipitante del resurgimiento navista. Su administración errática, que rompió con las formas mínimas de gobierno y conciliación regional, vendría a demostrar la fragilidad de la acción política del gobierno central —y de sus representantes, los gobernadores— durante casi un cuarto de siglo.

Desde 1958 hasta prácticamente fechas recientes, el gobierno del centro afrontó un problema primordial: ¿Cómo y con qué sustituir el cacicazgo de Gonzalo N. Santos? El problema de relevar a ese sistema de dominación que pervivió en el estado entre 1943 y aquel año implicó, para el *centro*, la necesidad de propiciar un tipo de intermediación moderna, legitimadora y funcional, generando nuevas formas de conciliación, gestión, cooptación y control políticos para el espectro so-

⁴ Ésta es la síntesis del ensayo *Sistema político y democracia en San Luis Potosí (1958-1985)*, que presentamos —el pasado mes de marzo— en un seminario de investigación que organizaron el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM y Estudios Regionales de San Luis Potosí, en la ciudad de San Luis Potosí.

cial potosino. En otras palabras: se imponía la necesidad de dejar atrás la —por entonces— disfuncional metodología política del cacique, constituida con recursos tradicionales y el juego moderno que permitían las instituciones.

Expresada sobre todo en los gobiernos de Antonio Rocha Cordero y de Guillermo Fonseca Álvarez, que cubren casi en su totalidad el periodo de ausencia de los llamados “cometas de la política”, esa necesidad fue cumplida sólo de un modo parcial dado que, por la presencia de la estructura agraria y de la influencia política del *santismo* en la Huasteca (al oriente del estado), dichos intermediarios se vieron limitados a gobernar en la ciudad capital y en las regiones del altiplano y Rioverde.

Aunque el *rochismo* —que fue la corriente política responsable de la administración del frágil equilibrio— fue capaz de generar consensos favorables entre los potosinos lo hizo, preferentemente, en la ciudad de San Luis (y, dentro de ésta, entre los empresarios). No obstante, una significativa limitación de los gobiernos estatales que rigieron entre Gonzalo N. Santos y Carlos Jonguitud, fue la de no haber sabido o querido articular un esquema mínimo de participación política, y la de haber contenido a algunos intentos democratizantes, aun en el momento de plena difusión y estructuración nacional de la *reforma política*. Esto es más grave si se piensa que, por ejemplo, la primera etapa del *navismo* (1958-1962) concluyó con el sólido proyecto de un partido político regional.

La política de sustitución del cacicazgo, que nunca fue de antemano decidida ni fue una constante o un proyecto constituyó, pues, por sus omisiones y fragilidades, la precondition política más importante del resurgimiento del *navismo*. A esto hay que agregar que, la demanda de participación política no tuvo solución, y que esto se explica por el significado que en San Luis Potosí tuvo la *reforma política*. En la capital potosina (tal vez al igual que en otras regiones del país), la complicidad histórica ejercida por los (casi inexistentes) partidos políticos con el Estado y no con los electores determinaron, igualmente, la reaparición de las antiguas formas cívicas de organización, resistencia política y combate electoral. Pero la capacidad de movilización e iniciativa de la sociedad civil de San Luis ha de dilucidarse, también, por la preservación de lo que hoy representa una especie de poder ideológico urbano: “la potosinidad”.

2) Un poder ideológico urbano

El *navismo* pudo reaparecer en 1981, también, porque entre 1962 y 1979 parte de sus clientelas pudieron ser organizadas a partir de de-

mandas y movilizaciones de carácter urbano. En esos años surgieron la Liga de Propietarios de Predios Urbanos, la Unión de Contribuyentes y Usuarios y la de Propietarios del Eje Vial, que lograron una membresía total de cerca de 25 mil asociados.

Ocupando un espacio político que tradicionalmente llenaba el PRI, y que recientemente la izquierda ha empezado a llenar en otras ciudades del país, este *navismo* sobreviviente (versión conservadora de la lucha urbano/popular actual) intentó la creación de organismos más francamente políticos, como el Partido Fuerza Cívica de 1976. Aunque este tipo de iniciativas no tuvieron una repercusión notable en los procesos políticos y electorales de la época, cabe destacar que fueron instancias mínimas de la constante relación de las clientelas navistas con los partidos políticos *de derecha* (PAN y PDM). Salomón H. Rangel, antiguo dirigente municipal del sinarquismo regional y hoy del comité estatal panista, y, después de Nava, el segundo hombre más importante del *navismo*, fue el propulsor de ese proceso político que, ante la candidatura para gobernador de Carlos Jonguitud, lo llevó a convocar en 1979: "*Potosino*: por la cárcel y las vejaciones de miles de hombres y mujeres, no te dobles ante el nuevo Virrey, levántate y lucha por defender tu libertad y tu dignidad". Casi dos años después, apoyado por las ligas y uniones mencionadas —que serían la base de organización del Frente Cívico Potosino, Salvador Nava reinició su liderazgo con una confesión (que ya hemos citado): "la dignidad del pueblo, que es lo que no se ha perdido, será la que lo salvará. Creo que la humanidad y la *potosinidad*, sobre todo, no está perdida".

La existencia de una personalidad política regional, de una *manera potosina* de organización o reproducción ideológica y social, tuvo su origen en el momento de consolidación del Estado y las clases sociales en San Luis Potosí.

En el último trecho del siglo pasado, un grupo de familias prósperas que, con un sistema de intereses económicos en el que la ciudad, la mina y la hacienda, entrelazadas, incrementaron la industrialización, la monopolización y la explotación, modeló el carácter (burgués) de una forma de pensar o sentir el acontecer sanluisino... La *potosinidad* fue, en su origen, contenido del proyecto de poder oligárquico que se realizó desde y en la capital del estado durante el porfiriato.

La *potosinidad* —que enfrentó a los rancheros de la Huasteca y a los oligarcas del altiplano durante la Revolución— con el ascenso de las clases medias hacia el final de la década de los cincuenta, pasó a ser patrimonio de una pequeña burguesía que asimiló sus valores (la dignidad, el respeto, etc.), a ese sentido de pertenencia o identidad regional que, articulado políticamente por el *navismo*, se configuró como un poder ideológico urbano.

El *navismo* ha sido, desde esta perspectiva, un modo de autocon-

ciencia local, un discurso que admite numerosas interpelaciones (a los obreros, empresarios, católicos, panistas, priistas, protestantes, padres, hijos, etc.), que ha podido movilizar políticamente a los potosinos en 1958 y recientemente, a partir de dos estructuras sociales mínimas: la familia y el barrio, que han funcionado como sus principales soportes políticos.

Esa forma de convocatoria pluriclasista, que evidencia la función del navismo como punto de catalización social y partidista, debe su eficacia y vigencia a una situación fundamental: poco más del 65% de los potosinos que viven en la capital del estado, nacieron y habitan en ella.

En los últimos 20 años la ciudad de San Luis ha experimentado, con los procesos de urbanización e industrialización, no pocos cambios sociales y culturales. No obstante, la preservación de la *potosinidad* como discurso político define el carácter y la vocación conservadora del *navismo*. Su cercanía con los partidos Acción Nacional y Demócrata Mexicano, que es ya tradicional ha reforzado esa vocación, aunque esto no significa que tal movimiento político albergue las propuestas esenciales de esos partidos *de derecha*.

El *navismo*, finalmente, no puede ser identificado —por todo lo anterior— con el fenómeno del neopanismo reciente. En todo caso, y vista la experiencia de 1958-1962 y algunas de sus formas de negociación e interlocución posteriores, ha sido un movimiento cívico que pudo solidificarse porque sus gestores no encontraron en un priismo obtuso (y regionalmente arcaico) cauces reales de participación política.

CONCLUSIONES

En 1958, después de separarse del PRI buscando la candidatura independiente para la presidencia municipal de San Luis Potosí, Salvador Nava argumentó que el problema de ese partido era que “no podía cumplir con su promesa formal de la democracia ni promover a los hombres libres para el bien de la patria”.

Paradójicamente, el *navismo*, que hacia 1961 (con el Partido Demócrata Potosino) albergó un proyecto de poder regional, ocupó en esa etapa, como en las subsecuentes, los espacios y la función no cubiertos por el PRI.

Evidenciando los límites que la organización y participación políticas cívicas encuentran en un sistema como el nuestro, el resurgimiento navista expresa la necesidad, planteada desde siempre, de promover la democratización de la vida política regional y local. Como se afirmó en el *Ideario* del Partido Demócrata Potosino: “sin mengua de la unidad nacional, hay que luchar por robustecer la vida política, cultural

y económica de los Estados". Pero no es dable esperar hoy que se promueva un esquema de organización partidista semejante al que precedió a la fundación del PNR, por más que la política se regionalice o desborde circunstancialmente las previsiones o capacidades inhibitorias del sistema político.

Reinstalado como una especie de arcaísmo —en un medio políticamente atrasado y, respecto del desarrollo del capital, todavía precario— el *navismo*, fenómeno casi en extinción, sigue representando, como en 1958, el arranque de la modernización del sistema político potosino.

En 1982, el Partido Acción Nacional experimentó con esta asociación un importante avance electoral en la capital del estado, que pudo confirmar relativamente en la elección federal del presente año.⁵ Sin embargo, realizada ya la negociación y el entendimiento con el nuevo gobierno estatal —hecho que conlleva, como hemos dicho, el desmantelamiento navista— es previsible que el PRI comience a recuperar el terreno perdido. Esto deberá ocurrir en la elección municipal del próximo diciembre, a la que el panismo capitalino habrá de llegar "desnavizado".

Aunque todo esto prueba, al menos, que el movimiento que escuetamente hemos abordado ha cumplido —al despresurizar los procesos, conflictos o estrangulamientos políticos locales— una importante función como legitimador del Estado, no puede preverse dónde, cuándo y cómo habrá de expresarse la energía cívica que empieza a diferirse. La impredecibilidad, en este sentido, constituye el rasgo más notable de un fenómeno como el del *navismo* que ahora, como antes, vuelve a su estado latente.

Octubre de 1985.

POSTSCRIPTUM

Las reflexiones anteriores fueron escritas durante la primera quincena de octubre de 1985, a casi tres meses de distancia de la ruptura política entre el *navismo* y el gobierno de Florencio Salazar; ruptura que se perfeccionó inusualmente el 1 de enero de 1986, con la represión de la protesta electoral navista y panista por parte de fuerzas policiales y un

⁵ Habiendo captado 52 mil 164 de los 58 575 votos que recibió la candidatura de Nava en 1982, y frente a los 20 mil 219 que en esa elección obtuvo el PRI, el PAN, en 1985, cuando la votación para diputados federales, alcanzó en el primer distrito (que abarca buena parte del municipio de la capital) 32 mil 409 contra 45 mil 548 del PRI. Fuentes: Resultados de la elección en el municipio de la capital, y de las elecciones federales, publicados por las comisiones Estatal Electoral y Federal Electoral en 1982 y 1985, respectivamente.

grupo de porros universitarios (según el testimonio del Canal 13 de televisión local, que tuvo amplia difusión nacional).

En el origen de la ruptura están, de acuerdo a numerosas discusiones civiles, materiales periodísticos o a los producidos por los particulares (como las filmaciones de la jornada electoral del 1 de diciembre de 1985), tres hechos fundamentales: a) la participación abierta y sorpresiva del gobernador Salazar en la campaña del candidato priísta a la presidencia municipal de la capital, a pesar del acuerdo político inicial suscrito meses antes con Salvador Nava; participación que indujo la incorporación de éste a la campaña del candidato del PAN; b) la manipulación de los resultados electorales, que propició el enfrentamiento político de Nava con el gobernador, enfrentamiento relativo porque todavía no desbordaba los límites de una protesta electoral, y c) el uso irracional de la violencia, como intento de solución del gobierno estatal, que comprometería la participación de dos instancias políticas nacionales: el gobierno federal y los partidos políticos.

La ruptura entre quien tenía apenas escasos tres meses en la gubernatura y quien desde 1958 había venido funcionando como el interlocutor político regional más destacado (después del sobreviviente Gonzalo N. Santos), tuvo su momento de consolidación durante el mes de enero de 1986, cuando amplias movilizaciones cívicas interrumpieron la tranquilidad y rutinas de la capital del estado. Estas movilizaciones —ya históricas por su reiterada composición pluriclasista, característica en la región desde finales de los cincuenta— trajeron, en el marco de muchas otras reinstalaciones o atavismos políticos implicados en el *navismo*, una novedad importante: la integración de un frente político pluripartidista, que unió a izquierda y derecha en la condena del gobierno de Florencio Salazar y ante la demanda de desaparición de los poderes del estado.

Cualquiera que sea el desenlace definitivo del conflicto, podemos concluir, confirmando lo dicho sustancialmente a lo largo de este trabajo, que la historia es terca y riesgosa cuando los problemas reales son escamoteados o no se solucionan. No indican otra cosa el estado latente al que volvió el *navismo* entre los meses de febrero y abril de 1986, y el repliegue de algún modo previsible que recientemente hicieron los partidos políticos coaligados. Esta efímera forma de organización nacional y el factor político regional que solventó su nacimiento —un profundo, peculiar e inexplicado liderazgo, y una circunstancial aunque vigorosa oposición social no partidista— denuncian una necesidad del sistema político mexicano: la creación de un proyecto de participación política estable para los actores protagónicos de los escenarios urbanos más dinámicos o esclerotizados del país.

Precisamente, una de las cuestiones que a menudo se olvida sobre el *navismo* es que en sus orígenes sociales estuvo la vieja clase media

regional que emergió al finalizar la década de los cincuenta, y que aun hoy —por medio del liderazgo de Nava— sigue nutriendo axiológica y tácticamente las expectativas políticas de los antiguos (e inclusive de los nuevos) actores sociales de la capital de San Luis Potosí.

Esto sugiere que —desde la perspectiva potosina— la regionalización reciente de la vida política nacional tendría que ver, en buena medida, con la forma en que el Estado ha venido asumiendo desde aquella época de transición sus relaciones con la sociedad y sus todavía no esclarecidas acepciones locales.

CIUDAD JUÁREZ, 1983 Y 1985: LAS DIFICULTADES DE LA DEMOCRACIA

MARCO ANTONIO BERNAL
Secretaría de Programación y Presupuesto

INTRODUCCIÓN

LOS RESULTADOS de las elecciones de 1983 en el estado de Chihuahua, en los que el PRI perdió los principales municipios y casi la mitad de las diputaciones locales, crearon un clima de discusión sobre los sustentos del sistema político mexicano que llevó a la opinión generalizada de que estaba frente a una seria crisis política caracterizada por la pérdida de legitimidad. Las elecciones federales de julio de 1985 parecieron confirmar esta tendencia.

Lo excepcional del caso chihuahuense, así como la combinación de factores y la abierta participación del empresariado y de la jerarquía eclesiástica en las campañas electorales, propiciaron una interpretación que veía este fenómeno como una ruptura, una rebelión de las clases medias contra las instituciones establecidas. En particular llamaba la atención Ciudad Juárez, por su condición de ciudad fronteriza, por el tipo de liderazgo que se había configurado, y porque la participación y movilización de los grupos medios locales, que recibieron una amplia publicidad, hicieron pensar en la aparición de un nuevo tipo de conciencia política.

A partir de entonces Ciudad Juárez se convirtió, para analistas e investigadores, en un punto de inflexión en la historia del sistema político mexicano. Para muchos esas elecciones revelaron profundos problemas de legitimidad, cuyo origen se encuentra en los propios éxitos modernizadores del sistema.

En todos los análisis Ciudad Juárez aparece como una sociedad moderna, que cuenta con una clase media fuerte, informada e integrada a las formas de conducta y hábitos de la sociedad norteamericana. Estas características bastaron para que se pensara que existían una amplia conciencia de participación política y movilización civil, y el deseo ferviente de establecer una democracia al estilo norteamericano, don-

de dos partidos compiten y se alternan en el poder. Según esta perspectiva en Ciudad Juárez se daría con nítida claridad el ascenso al escenario político de una lógica democrático-burguesa propia del desarrollo y la modernidad, frente a una lógica nacional-popular que responde más al carácter y estructura del PRI y que choca directamente con la anterior. De ahí provendría la derrota.

No obstante lo anterior, la mayoría de los análisis y comentarios en torno a las elecciones chihuahuenses también reconocen que han intervenido otros factores como la movilización de la Iglesia, la crisis económica, las divisiones en las instancias locales del partido dominante y la conformación de nuevos liderazgos. Aun así, pareciera existir una mezcla de información y deseos que conduce inexorablemente a un planteamiento según el cual las pérdidas electorales del PRI aparecen como cuotas de legitimidad o avances hacia la conformación de un sistema más democrático.

Sin embargo, el caso de Ciudad Juárez también puede ser visto como reflejo de las dificultades que encuentran sociedad y estado para profundizar un proceso de democratización integral. Contrariamente a lo que se ha venido afirmando, este fenómeno revela más las contradicciones que la sociedad tiene que vencer para acceder a formas más democráticas de participación política, que problemas de legitimidad del régimen político. No basta la voluntad del estado de perfeccionar los procesos y abrir cauces de expresión política plural si esta voluntad no se articula al mismo tiempo con la transformación de estructuras culturales, de hábitos, actitudes y conductas, que hagan de la democracia una alternativa socialmente viable.

Aunque es cierto que toda fuerza política tiene el derecho de hacer acopio de los argumentos que considere pertinentes para desautorizar y, eventualmente, derrotar al adversario, también lo es que la tarea de descifrar un fenómeno político como el de Ciudad Juárez requiere ir más allá de las ecuaciones: crisis de legitimidad = necesidad de la democracia, o triunfo de la oposición = más democracia.

La democracia representativa supone la existencia de determinadas condiciones sociales y culturales; ignorarlas conduce a la simplificación analítica que da por supuesto que las pérdidas electorales del PRI llevan por sí mismas a la democracia, como si la oposición configurara alternativas democráticas por el solo hecho de existir.

En enero de 1985 se llevó a cabo una encuesta¹ de opinión cuyo objetivo era indagar la validez de la hipótesis de que el comportamiento electoral de la población chihuahuense denotaba una percepción crítica de la administración pública, de las instituciones y de los valores

¹ El cuestionario que fue aplicado en la encuesta aparece en el Apéndice que se incluye al final del texto.

políticos, la cual a su vez revelaría la existencia de una crisis seria del sistema político mexicano en la localidad.

El objetivo de la encuesta fue evaluar:

La percepción que tiene la población de la capacidad de las instituciones para administrar los servicios públicos.

- Si existen elementos suficientes para presumir una pérdida de identidad de la población con respecto a los valores e instituciones que sustentan al sistema.
- La manifestación de cambios de hábitos y conductas que pudieran interpretarse como una búsqueda de nuevas alternativas políticas.

El procedimiento de muestreo utilizado fue la estratificación de la ciudad por zonas económicas, de acuerdo al ingreso familiar promedio. Se identificaron luego estratos en los que se seleccionaron al azar seiscientos encuestados distribuidos entre las zonas económicas seleccionadas, en forma proporcional a la población relativa en cada una de ellas.

Los resultados de la encuesta que presentamos constituyen una aproximación que nos permite plantear algunas consideraciones acerca del proceso político de Ciudad Juárez que pudieran ampliar el juicio sobre lo que ahí ha ocurrido en los últimos años. La encuesta cubre una amplia gama de factores. En este trabajo se enfatizan sólo aquellos que consideramos pertinentes para nuestro propósito.

LA LEGITIMIDAD EN CUESTIÓN

Ciudad Juárez ha experimentado un notable auge en los últimos años. En tan sólo tres décadas triplicó su población, la cual pasó de 130 607 habitantes en 1950, a 567 365 en 1980.

Al igual que en otras ciudades fronterizas, en Ciudad Juárez la composición de la población económicamente activa se ha modificado; actualmente la maquila, los servicios y el comercio representan las actividades prioritarias. Esto se explica, en buena medida, por el desarrollo desde hace varios años del Programa Bracero, el impulso a la industrialización fronteriza y el notable crecimiento que registró la industria maquiladora de exportación durante el periodo que comprende los años 1978-1980.

Este importante crecimiento económico elevó los niveles de vida de la población por encima del promedio nacional en términos de salarios, capacidad de consumo, distribución del ingreso y escolaridad. Sin embargo, la crisis de 1982 afectó estos niveles de vida. Las devaluacio-

nes del peso frente al dólar frenaron la tendencia a consumir bienes norteamericanos y generaron demandas adicionales sobre productos nacionales. El efecto inmediato fue la escasez de algunos de estos productos, el incremento de los índices generales de precios al consumidor y la pérdida de un poco más de 50% del poder adquisitivo del salario mínimo con respecto a 1978.

Las elecciones para diputados locales y presidentes municipales en 1983 y para diputados federales en 1985 se desarrollaron en medio de esta difícil situación económica. Los resultados de los comicios fueron un reflejo del descontento de la población ante esta situación adversa: en el primer año, el ayuntamiento, dos diputaciones locales y tres federales pasaron a manos del Partido de Acción Nacional (PAN). Estas condiciones sin precedentes, no se presentaban en ninguna otra ciudad del país en 1985.

Destacados dirigentes de Acción Nacional interpretaron la elección de 1983 como una contundente desaprobación al sistema político. "...los votantes expresaron ira y asco frente a un sistema que ya no disimula los signos de ineptitud y de agotamiento... las elecciones municipales dieron marco y oportunidad para expresar la censura rabiosa contra un sistema cuya degradación, esclerosis y senectud se manifiesta actualmente..." La elección era para el PAN "...el principio de un verdadero bipartidismo..." Otros analistas afirmaban que "la vía opositora, objetora o contestataria de los electores, sobre todo los de la clase media y los ricos del país, se encaminaba... hacia el PAN..."² A pesar de que en el análisis de la elección se incluían factores o grupos que podían ser parte de la explicación de los resultados, también fueron presentados como signos de lo que se quería probar. Diversos reportajes señalaban que en la elección habían intervenido factores excepcionales como el activismo político de empresarios, de la iglesia, de sectas religiosas estadounidenses, de organizaciones femeniles; también se hablaba de divisiones en el Partido Revolucionario Institucional y, sin embargo, se terminaba por insistir en que "...la victoria del PAN es una forma de desaprobación popular a la falta de solución de los problemas de desempleo, miseria, inoperantes e insuficientes servicios públicos, bajos salarios y prestaciones sociales para los obreros campesinos".³ La única explicación que en ese momento parecía aceptable era la de que Ciudad Juárez, era expresión de una seria crisis de credibilidad en el sistema.

En las elecciones de julio de 1985 se volvió a presentar el mismo panorama. El PAN triunfó en los tres distritos federales que comprende

² Froylán López Narváez, "¿Piden Pan?", *Proceso*, núm. 349, 11 de julio de 1983.

³ Julio Vigueras, "Transnacionales, iglesia, prensa y T.V., actores en el triunfo del PAN", *Proceso*, núm. 350, 18 de julio de 1983, p. 45.

Ciudad Juárez (III, IV y VIII). De nueva cuenta, no faltaron los observadores que hicieron a un lado la información acerca del comportamiento de grupos y sectores, y que se empeñaban en interpretar estos resultados como la prueba que el sistema político se veía frente a "el desafío más profundo y amplio que ha enfrentado este estado desde su creación; está asociado con la manifestación de graves dificultades económicas y con la pérdida de credibilidad en la capacidad del Estado para resolver estas dificultades".⁴

Las elecciones, bajo esta óptica, estaban sirviendo para constatar la pérdida de legitimidad del estado en una zona sensible de la frontera norte. Aunque el fenómeno no se repitiera en otras entidades o ciudades fronterizas, la pérdida consecutiva de dos elecciones era argumento suficiente para presumir una tendencia a la regionalización de nuestra vida política, presentar un norte moderno y democratizado frente al resto del país. "Las últimas elecciones también han servido para regionalizar la vida política mexicana,... a través de ellas se han hecho presentes en el país, las diferencias entre el centro y núcleos económicos importantes que han demostrado su capacidad para convertirse también en centros políticos relativamente autónomos."⁵

La segunda derrota del Partido Revolucionario Institucional llevó incluso a ampliar el juicio sobre la crisis de legitimidad. "Inoperantes mecanismos tradicionales de control obrero, popular y campesino; un gobierno estatal débil que ha dejado al garete el mando político; una crisis económica aguda y creciente y la falta de credibilidad en las acciones oficiales han convertido a esta entidad en refugio de un panismo éfervescente..."⁶

Ante una situación tan novedosa, en la que se mezclan el análisis y el interés político, no es fácil determinar si el comportamiento electoral se debe a cuestiones de legitimidad del sistema político o de liderazgo local, a la ausencia de organización o a una crisis de credibilidad; si el problema es local o nacional.

Identificar una crisis de legitimidad de un sistema político es un problema sumamente complejo. Primero habría que definir el concepto de crisis de legitimidad y señalar algunas de sus implicaciones. Luego hay un factor temporal en los fenómenos políticos que dificulta el análisis. ¿Cuándo un fenómeno coyuntural se transforma en una tendencia estructural? Es muy difícil dar una respuesta contundente.

La legitimidad de un sistema puede establecerse de diversas maneras. Tradicionalmente se pensaba que tenía que ver con la legalidad.

⁴ Soledad Loaeza, "El llamado de las urnas", *Nexos*, núm. 90, junio de 1985, p. 13.

⁵ Loaeza, *Ibid.*

⁶ Salvador Martínez y Aurelio Ramos, "Al garete, el mando político en el estado de Chihuahua", *Excelsior*, 14 al 20 de agosto, 1985, p. 1.

Para Max Weber la existencia de un marco legal frente al cual se aceptaba la dominación constituía el elemento fundador de la legitimidad. Cuando este marco legal-racional no justificaba la dominación, o cuando ésta se oponía al primero se producía una crisis de legitimidad.⁷

Más recientemente el concepto ha sido relacionado con la eficacia del régimen para hacer frente a los problemas de la economía y la política. Un régimen es legítimo en la medida que los diferentes grupos sociales creen que las instituciones vigentes son las óptimas para conducir a la sociedad en un momento dado.⁸ Hay crisis de legitimidad cuando el descontrol sobre los procesos económicos y políticos lleva a la multiplicación de los conflictos, a la parálisis y a la incapacidad de resolución.

Para otros autores, la legitimidad tiene que ver con la racionalidad administrativa, pero también con la identidad valorativa que relaciona al individuo con las instituciones que lo gobiernan.⁹ Una crisis de eficiencia en el manejo de los asuntos públicos no necesariamente conduce a una crisis de identidad frente a las instituciones, la identidad es producto de un largo proceso de socialización y de internalización de normas, hábitos y conductas.

Sentenciar sobre la falta o no de legitimidad, requiere de un análisis profundo y objetivo que delimite hasta dónde el comportamiento electoral está reflejando la falta de representatividad de los actores políticos o de las organizaciones intermedias, y dónde comienza a presentarse una pérdida de identidad frente a las instituciones.

El afán de la oposición por legitimar su triunfo no debe distorsionar la realidad sobre el porqué del mismo. ¿Realmente Acción Nacional ha podido conformar una nueva alternativa política que se refleja en la aceptación de nuevas normas, hábitos y conductas, o simplemente debe su triunfo a situaciones coyunturales, capitalizadas por un liderazgo eficaz?

Hasta antes de 1983 los avances electorales del PAN en Ciudad Juárez aunque importantes, no eran espectaculares. En 1977 obtuvo menos de una quinta parte de los votos que capturó el PRI; en 1980 logró una tercera parte, y en 1983 los votos a favor del PAN superaron en dos terceras partes a los votos del PRI.¹⁰ Sin embargo, en esta tendencia hay dos factores importantes para el análisis que nos ocupa: prime-

⁷ Max Weber, *Economía y Sociedad*, t. 2, 2a. ed., FCE, México, 1977, pp. 1056-1059.

⁸ Juan Linz, *The breakdown of democratic regimes*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, E.U., 1978, pp. 138-139.

⁹ Jürgen Habermas, *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1985, p. 88.

¹⁰ Datos proporcionados por la Comisión Federal Electoral. Registro Nacional de Electores.

ro, el número de empadronados y de votos emitidos en 1983 fue inferior al de 1977, el triunfo panista se produjo con un alto porcentaje de abstencionismo (53%); segundo, la pérdida de votos del PRI fue absorbida casi en su totalidad por el PAN. Esta situación resulta poco comprensible en un sistema pluripartidista donde el electorado tiene varias opciones, normalmente los votos que pierde el partido dominante no se concentran en otro, sino que se distribuyen en el espectro ideológico, a menos que se piense que la política es un juego de suma cero. Cuando no sucede así, se puede presumir que se trata de un voto de protesta o que factores como el liderazgo personalizado o las reacciones afectivas pesaron más a la hora de votar que los programas y organizaciones partidistas.

A estos dos factores, se agrega otro de suma importancia: la alternativa propuesta por el PAN al electorado no existe como tal, en esencia es una propuesta que enfatiza la consecución del bien común y el principio de subsidiariedad del estado, pero para su promoción cuenta con el apoyo de ágiles organizaciones intermedias, y de importantes grupos financieros y de la jerarquía católica.

Ante estas circunstancias ¿es prudente interpretar el triunfo panista como una crisis de legitimidad del sistema? Era de esperarse que la oposición optara por explicaciones que trascienden el ámbito de lo coyuntural, con el doble propósito de desacreditar al sistema y legitimar los resultados a su favor como el triunfo de una nueva alternativa política. Pero habría que delimitar el ámbito de la realidad que fundamenta estas afirmaciones y las interpretaciones que responden exclusivamente a una postura de oposición; dónde termina el desconcierto de la opinión pública ante resultados electorales diferentes y dónde empiezan las causas que lo generaron.

EFICACIA INSTITUCIONAL

De acuerdo con las distintas definiciones citadas de legitimidad, resulta esencial documentar si efectivamente los ciudadanos tienen la impresión de que el gobierno, en sus distintos niveles, ya no les resuelve sus problemas. Evidentemente que existen distintas formas de abordar esta cuestión. A partir de la encuesta levantada en Ciudad Juárez a finales de 1985, hemos escogido tres áreas: el grado de satisfacción con los servicios públicos, la percepción del futuro y la vigencia de libertades y derechos.

En el primer caso, satisfacción con servicios públicos, se pidió a los encuestados que los calificaran por orden de importancia, también se les pidió evaluar en una escala de 1 a 10 el grado de satisfacción que les merecía la prestación de ese servicio, y por último se solicitó que

identificaran, en su opinión al nivel de gobierno responsable de otorgarlos.¹¹

A partir de estas respuestas se construyó un indicador de preferencia, el cual vincula a cada encuestado con el nivel de gobierno al que, en promedio, le atribuyó los servicios de mayor importancia y/o aquellos con los que está más satisfecho.

Es válido pensar que los servicios públicos no son motivo de protesta o de rechazo a las instituciones cuando la importancia que se le atribuye a un servicio determinado coincide con un grado elevado de satisfacción, aunque también es cierto que el grado de satisfacción que produce un servicio que se considera importante, no es necesariamente indicador de la eficiencia con que se presta el mencionado servicio.

La encuesta incluía una amplia lista de servicios públicos que fueron clasificados por grado de importancia en la vida cotidiana de los encuestados de la siguiente manera: el agua potable 93.8%, la educación 93.4%, la luz 95.5%, el drenaje 91.9% y la salud 91.1%. Según los resultados de la encuesta, estos mismos servicios públicos son los que se cumplen de manera más satisfactoria. De los encuestados, 63.6%, afirmó estar plenamente satisfecho con el servicio de agua potable, 69.2% se manifestó satisfecho con el de luz; 65.9% con el de educación, 54.3% con el de drenaje y, por último 63.6% de los encuestados respondió estar totalmente satisfecho con los servicios de salud.

Cuando se trata de identificar la autoridad, o el nivel de gobierno al que se atribuye la responsabilidad de la prestación de servicios públicos, hay una tendencia significativa a señalar primero al gobierno federal y luego al municipal, como los responsables directos de esos servicios. Este dato es muy importante porque revela que los servicios públicos que con mayor frecuencia fueron considerados por los encuestados como satisfactorios o muy satisfactorios, son de competencia federal y/o estatal, es el caso de la luz, el agua potable, el drenaje, la educación y la salud.

Existe una marcada tendencia a considerar como de responsabilidad municipal áreas a cargo de la administración estatal. Ahora bien, en algunos casos los encuestados no identificaron correctamente a la autoridad gubernamental responsable de los servicios públicos considerados importantes y satisfactorios, entonces la falta de información incidió sobre la evaluación de la eficiencia, evidentemente también influye sobre el funcionamiento de un determinado gobierno.

Según lo mostraron las frecuencias en los resultados de la encuesta, en opinión de los encuestados las autoridades más activas en cuanto a servicios públicos son el gobierno federal y el municipal. Por otra parte, el indicador de preferencia muestra que, aunque al gobierno del

¹¹ Véase Apéndice, pregunta 1.

estado no se le considera responsable de muchos servicios públicos aquellos que fueron identificados como de competencia estatal por la mayoría de los encuestados, también fueron categorizados como importantes y con niveles elevados de satisfacción. Vale la pena subrayar que a pesar de que a la instancia municipal se le atribuye la responsabilidad de varios servicios públicos, no son éstos los más importantes y tampoco son considerados satisfactorios: según el indicador de preferencia 38% de los encuestados favoreció al gobierno estatal, frente a 34% que se inclinó por el federal y 28% por el municipal.

Si la hipótesis de que las instituciones políticas vigentes son incapaces para conducir a la sociedad fuera válida, entonces pudiera suponerse que las expectativas de los encuestados frente al futuro serían pesimistas.¹² Sin embargo, 60% de ellos manifestó esperanzas de que la situación mejorara o se mantuviera igual al año siguiente, mientras que 40% pensó que no mejoraría en lo absoluto.

Ahora bien, al relacionar los resultados acerca de las expectativas futuras con la preferencia expresada por autoridad gubernamental, encontramos que 38% de quienes pensaban que su situación mejoraría había favorecido al gobierno estatal, 36% al federal y 26% al municipal. Estas proporciones fueron las mismas entre quienes no pensaban que su situación mejoraría. En consecuencia puede afirmarse que no existe estrecha relación entre la preferencia por algún nivel de gobierno en especial y las expectativas respecto al futuro.

De la misma manera en que la encuesta no reveló una pérdida considerable de credibilidad de la eficiencia gubernamental en términos de servicios públicos y de expectativas, tampoco se manifestaron problemas en la percepción que se tiene del ejercicio de libertades y derechos, y de la autoridad.¹³ La mayoría de los encuestados consideró que ejercían plenamente sus derechos y libertades. En este aspecto destaca por su frecuencia la libertad religiosa (92%), el derecho al trabajo (86%), la libertad de manifestación (85%) y el derecho a la propiedad (83%). La encuesta no arrojó en ningún caso información que sugiriera la pérdida de vigencia del estado de derecho.

La satisfacción manifestada ante la calidad de los servicios públicos básicos, la percepción del futuro y el reconocimiento de la vigencia de libertades y derechos, según lo recogió la encuesta, no indicaron la existencia de una percepción generalizada de ineficacia institucional. Es importante matizar algunos de los datos que hemos analizado. En primer término el gobierno federal y el municipal son los niveles más reconocidos por los encuestados, no sucede lo mismo con el gobierno estatal, pese a que éste sea el responsable de muchos de los servicios

¹² Véase Apéndice, pregunta 2.

¹³ Véase Apéndice, pregunta 3.

públicos que fueron categorizados como importantes y satisfactorios. En segundo término, cuando se relacionan las preferencias de los encuestados con nivel de gobierno y los medios a través de los cuales reciben la información acerca de sus actividades, se produce un fenómeno de comunicación que afecta al gobierno estatal.

En Ciudad Juárez la mayoría de los encuestados contestó que la televisión era su principal canal de información en cuanto a las actividades de las autoridades. El 50% afirmó lo anterior con respecto al presidente de la República, 40% lo hizo en cuanto al gobernador y 43% respecto al presidente municipal.¹⁴

Existe una correlación entre el número de encuestados que mostró preferencia por un determinado nivel de gobierno en cuanto a la prestación de servicios públicos y el medio a través del cual recibieron la información. Cuando la televisión es el principal medio informativo se manifiesta una clara tendencia a preferir al gobierno federal. Esta correlación no se produce para el caso del gobernador. En los periódicos la tendencia es a la inversa, y el radio casi no aparece como difusor de las actividades del presidente de la República. Cuando el presidente municipal ha sido identificado como la autoridad más importante en términos de servicios públicos la correlación que se establece entre este dato y la fuente de información revela que el radio y la prensa son el medio privilegiado. Cuando esto es así, sobre todo cuando los periódicos son la principal fuente de información, la imagen es mejor.

De acuerdo con esto, existe una relación entre la preferencia que se tiene por nivel de gobierno y la fuente de información de asuntos públicos.

Los datos que arrojó la encuesta sugieren que dos factores afectaban la percepción pública de la eficacia institucional. Primero, un vacío de comunicación que ha disminuido la importancia de la presencia del gobierno estatal; segundo, el peso que tiene la presidencia municipal ha incidido negativamente sobre la imagen del gobierno estatal, y tercero, es probable que el hecho de que la presidencia municipal hubiera estado en esos momentos en manos de un miembro de la oposición haya afectado la imagen del gobierno estatal.

¿ILEGITIMIDAD DEL SISTEMA POLÍTICO?

La renovación del sistema político recientemente se ha venido planteando como tema de discusión en los medios de opinión pública. Este debate parece haber creado un acuerdo general en cuanto a que es necesario renovar el sistema, aunque únicamente porque se piensa que

¹⁴ Véase Apéndice, preguntas 10, 11 y 12.

los cambios evitarían más problemas de los que podrían generar. La cuestión central sigue siendo que aún no se ha precisado cuáles serían los componentes de ese proceso de renovación política y tampoco se ha definido la dirección de los cambios.

Los procesos electorales en Ciudad Juárez y sus repercusiones sobre el problema de la legitimidad, parecen inscribirse en esta tesis general de la renovación necesaria. Dentro de esa perspectiva se han planteado temas como la vinculación de los procesos electorales con la legitimidad del sistema, a partir de un esfuerzo de evaluación de la influencia que tendría una derrota electoral del PRI sobre la aceptación ciudadana de las instituciones políticas. En las discusiones en torno a la renovación del sistema también se ha planteado el tema del presidencialismo: mientras unos descubren la urgencia de limitarlo, otros por el contrario consideran que es necesario fortalecerlo políticamente. Después de la derrota electoral de 1983 del PRI surgieron preguntas cuyas respuestas ofrecen elementos sugerentes acerca de algunas de estas cuestiones. El objetivo consistía en captar la percepción dominante en Ciudad Juárez acerca del vértice del sistema político. Esto es, el cuestionario pretendía recoger esta percepción a partir de las opiniones acerca de la autoridad y de los deseos expresados, en cuanto al alcance de esa autoridad, a las relaciones que se establecen entre los distintos niveles de gobierno; en cuanto al grado de representatividad que se atribuye a autoridades y organizaciones sociales; y, por último, en cuanto a su impacto sobre la localidad.

El primer punto que revelan los resultados de la encuesta en términos de la discusión general, es que el PRI perdió una elección sin que ello derivara o tuviera como origen el rechazo al vértice del sistema político. Esto es, la derrota de 1983 no pareció repercutir sobre la aceptación de los entrevistados del presidente de la República, del gobernador o de la presidencia municipal. El segundo punto, vinculado con el anterior, es que la situación de Ciudad Juárez no constituía un fenómeno nacional, sino que se trataba de una situación local en la que las organizaciones sociales habían perdido representatividad.

A la pregunta de qué tanto mandan en la actualidad un grupo seleccionado de instituciones,¹⁵ el 88% de los encuestados opinó que el presidente de la República manda muchísimo, 84% atribuyó ese mismo grado de autoridad al gobernador, 83% al padre de familia, 73% al presidente municipal, 71% a la Suprema Corte de Justicia, 70% a los diputados federales y 69% al cabildo. Las frecuencias de las respuestas a la pregunta de si esta autoridad debía aumentar o disminuir coinciden con los resultados anteriores, en el sentido de que los encuestados expresaron el deseo de que las instituciones que identificaron co-

¹⁵ Véase Apéndice, pregunta 4.

mo que mandaban muchísimo, mandaran más. Por otra parte, vale la pena destacar que a la rama ejecutiva del gobierno federal es a la que más autoridad se le atribuyó.

En las respuestas acerca de la representatividad del grupo seleccionado de instituciones las frecuencias más elevadas correspondieron al presidente de la República que obtuvo 71%, en tanto que al presidente municipal correspondió 69%, y 63% al gobernador.

Las frecuencias en ambos casos, grado de autoridad y representatividad no indican rechazo a la rama ejecutiva en los tres niveles de gobierno; a pesar de que dos de ellos estaban en manos de un partido político que acababa de perder una elección.

La situación no es igual en el caso de las organizaciones sociales, que en los dos mismos ejes, grado de autoridad y representatividad, obtienen las frecuencias más bajas.¹⁶ Sólo 29% de los encuestados opinó que mandan poco las juntas de vecinos y las organizaciones ciudadanas, 32% los comités de defensa popular, 34% la CNOP, 37% empresarios y 39% CTM, en el caso de estas dos últimas organizaciones como distintas del PRI. Ahora bien, el fenómeno se repite idéntico cuando se manifiestan los deseos de que aumente la autoridad que actualmente ejercen. Tan sólo en las organizaciones ciudadanas y las juntas de vecinos se registró una tendencia a considerar que deberían tener mayor autoridad, en cambio en el caso del CDP, se propuso que fuera todavía menor.

En cuanto a la representatividad, la mayoría de los encuestados opinó que los líderes empresariales eran poco o nada representativos; el mismo resultado obtuvieron los síndicos del ayuntamiento, los líderes obreros, los senadores, los diputados federales y locales y la iglesia. Las frecuencias oscilaron alrededor de 50 por ciento.

Existe una fuerte tendencia a considerar a las organizaciones sociales tradicionales como órganos que, por un lado tienen poca autoridad, y que, por otro, no sería deseable que tuvieran más, adicionalmente se considera que tienen poca representatividad.

Esta información ofrece un principio de explicación de los problemas que se observaban entonces en la localidad. En primer lugar que las instituciones gubernamentales en los tres niveles tienen presencia en la localidad, aunque no se pudo distinguir entre ellas en función del apoyo que obtuvieron. En la categoría organización social aparece una tendencia, si no a la modificación al menos a su fortalecimiento y a una ampliación de sus posibilidades.

En este caso no incluimos a los partidos políticos, aunque son parte de la organización social, porque los resultados al respecto son diferentes. Haciendo las mismas preguntas acerca de la intensidad de la

¹⁶ Véase Apéndice, pregunta 4.

autoridad (¿qué tanto manda?) y representatividad (¿qué tanto representan?)¹⁷ encontramos que al PRI y al PAN se les considera organizaciones con relativo mando: 48% de los encuestados contestó que el PAN muchísimo, y 54% opinó lo mismo respecto al PRI. Sin embargo, 72% de la muestra opinó que el PAN debería mandar más o igual frente a 48% que manifestó esa opinión en cuanto al PRI. De este resultado puede inferirse una tendencia a apoyar al PAN. Por otra parte, 57% de los encuestados afirmó que muchos partidos eran poco o nada representativos.

Estos porcentajes parecen indicar que los partidos políticos no son vistos como organizaciones sociales que recogen la simpatía de la población. Una buena parte del rechazo al PRI se explica por el descrédito que han sufrido sus sectores constitutivos, por ejemplo, el sector obrero y el popular; en cambio, como se verá más adelante, el PAN fue ganando aceptación gracias a la presencia de un liderazgo personalizado.

Según las diferentes definiciones de legitimidad que mencionamos antes, así como sus componentes, ésta depende de la eficacia administrativa y de la conducción gubernamental, del apego a la legalidad y de la identificación valorativa de los gobernados con las instituciones que los gobiernan. Los resultados de la encuesta que hemos analizado no revelan un problema de eficacia institucional. En términos generales, los encuestados afirmaron tener expectativas relativamente positivas del futuro; también juzgaron que gozaban plenamente de sus libertades y que ejercían sus derechos sin cortapisa ninguna. Por otra parte, los entrevistados reconocieron la autoridad de la rama ejecutiva del sistema en sus tres niveles, así como su representatividad. Todo lo anterior permite suponer que, contrariamente a lo propuesto por críticos y observadores, la población de Ciudad Juárez mantiene una aquiescencia esencial respecto a los pilares fundamentales del sistema y no se ha generalizado una orientación negativa básica frente al mismo.

Esta percepción positiva se refuerza con el peso que se le atribuyó a cada instancia de gobierno cuando se establecen las relaciones de autoridad entre ellos. Por ejemplo, 50% de los encuestados opinaron que la autoridad del presidente de la República alcanzaba a la persona; 48% afirmó que el primer mandatario ejercía autoridad sobre el gobernador y 67% consideró que lo hacía sobre el presidente municipal.

A pesar de que los encuestados reconocieron que el gobernador y el presidente municipal ejercían autoridad sobre la persona, a ninguno se le atribuyó el grado de influencia del presidente de la República.

Los encuestados reconstruyeron con sus respuestas una estructura piramidal de las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno. El presidente manda al gobernador y al presidente municipal; el goberna-

¹⁷ Véase Apéndice, preguntas 4 y 5.

dor al presidente municipal. Asimismo, se observa que los encuestados establecieron una relación de autoridad entre el presidente de la República y los diferentes grupos sociales. No obstante, esta relación de autoridad entre el ejecutivo y los grupos sociales va disminuyendo hasta desaparecer, conforme se pasa al gobernador y al presidente municipal.

Los entrevistados expresaron su reconocimiento de la autoridad del poder ejecutivo y también su deseo de que aumentara, y revelaron una percepción de las relaciones de autoridad cuyo vértice es el presidente de la República, sin que por otra parte se manifestara rechazo alguno a esta situación, aun cuando dentro del ámbito local el quehacer de la autoridad reflejara una imagen negativa. En general los encuestados opinaron que era poco lo que se hacía por su ciudad. El 55% sostuvo lo anterior respecto al gobernador, 52% respecto al presidente de la República, el 38% al presidente municipal y 50% de los encuestados declaró que ellos mismos hacían poco por su ciudad.

Como lo muestran los porcentajes anteriores el presidente municipal obtuvo los resultados más favorables en la evaluación de esfuerzos para mejorar la calidad de vida en Ciudad Juárez, esto permite suponer que, en el momento en que se aplicó la encuesta su gestión influía sobre algunas consideraciones a propósito de las organizaciones sociales en la localidad. De la comparación de estos resultados con las preferencias manifestadas por instancia gubernamental, no se desprende una relación directa entre la percepción de los encuestados de la eficacia de las instituciones y lo que sus titulares hacían entonces por Ciudad Juárez. La frecuencia de esta desvinculación es mayor entre los entrevistados que expresaron su preferencia por el nivel de gobierno federal, y es menor entre quienes se inclinaron por la autoridad municipal.

En caso de que el sistema político estuviera efectivamente enfrentando un problema de legitimidad, entonces era de esperarse que el presidente de la República fuera de alguna manera censurado. Sin embargo, la aceptación del carácter presidencialista del sistema, es una constante que se desprende con frecuencias variables de los resultados de la encuesta. De suerte que puede afirmarse que las actitudes negativas manifestadas ante otras piezas del sistema político no se han revertido en contra del presidente de la República.

La información hasta aquí analizada permite suponer que la situación política de Ciudad Juárez en 1984 y 1985 debía explicarse como resultado del desgaste de los liderazgos tradicionales, y por el surgimiento de un liderazgo personalizado capaz de aglutinar apoyo social, ofreciendo una alternativa de participación. Se observó recurrentemente que las organizaciones intermedias en general, fueran sindicales, empresariales e incluso partidistas, no gozaban de mucha aceptación.

LA MODERNIDAD CULTURAL

Según una idea ampliamente difundida, en las ciudades de la frontera, y en general del norte, la sociedad responde a una lógica cultural distinta a la del resto del país. Con base en este presupuesto se ha atribuido a estas sociedades una lógica individual-democrática similar a la prevaleciente al otro lado de la frontera; la tendencia a recurrir al voto como instrumento privilegiado de relación con el sistema político sería una manifestación de esta lógica. No obstante, uno de los resultados más importantes de la encuesta que aquí analizamos fue que, contrariamente a lo que se piensa, las orientaciones culturales de la sociedad de Ciudad Juárez no son radicalmente diferentes a las del resto del país.

Se pidió a los encuestados que evaluaran a sujetos sociales, tales como organizaciones intermedias e instituciones, primero calificándolos de muy buenos, buenos; malos y muy malos; después tenían que expresarse acerca de su comportamiento eligiendo entre: justo e injusto. Los resultados recogidos reflejaron una orientación positiva hacia las instancias gubernamentales del sistema político y hacia la familia y la iglesia, en cambio las organizaciones intermedias nuevamente fueron objeto de una evaluación negativa.¹⁸

El 90% de los encuestados consideró que la familia era "muy buena" o "buena"; 86% atribuyó esa calificación al presidente municipal; 84% a la iglesia; 81% al presidente de la República y 80% al gobernador. Como señalamos antes, las organizaciones sociales, por ejemplo, sindicatos y empresas, y autoridades menores como jueces, recibieron los porcentajes menores a la clasificación mencionada, pero las proporciones nunca fueron inferiores al 50%, salvo en el caso del Comité de Defensa Popular, que fue considerado francamente malo.

Los entrevistados establecieron una diferencia muy marcada entre los partidos políticos, y concretamente entre el PAN y el PRI; mientras que el 76% consideró que el PAN era muy bueno, solamente el 53% emitió ese juicio respecto al PRI, porcentaje que lo colocó por abajo incluso de los empresarios.

La evaluación del comportamiento de instituciones y organizaciones sociales, en términos de justos o injustos, arrojó resultados similares a los de la pregunta anterior, aunque se modificaron las frecuencias para cada uno de los actores políticos y organizaciones sociales, resultando ligeramente inferiores.

Si jerarquizamos los resultados obtenidos, encontramos que la familia ocupa el primer lugar en la calificación de los entrevistados como una institución justa, de la misma manera que la habían considerado "muy buena". Luego surgen algunas diferencias entre los resulta-

¹⁸ Véase Apéndice, pregunta 13.

dos de esta evaluación y los de la anterior. Así, por ejemplo, la Iglesia fue considerada "justa" con mayor frecuencia que el presidente municipal, éste que el gobernador y el presidente de la República. El PAN obtuvo en estos términos un porcentaje superior al del gobernador y al del presidente de la República. Sólo 45% de la muestra opinó que el PRI era "justo".

De hecho, los resultados de la evaluación no revelaron que las instituciones y organizaciones consideradas en la encuesta enfrentaran un problema grave de aceptación social; en cambio, un resultado digno de atención es el peso de la familia y de la Iglesia en la orientación del individuo. La primera desempeña el papel de núcleo articulador de su inserción en la sociedad y de su comportamiento. A través de la familia el individuo se asocia con las instituciones o con bienes materiales.

En la pregunta que pide asociar conceptos semejantes¹⁹ encontramos que las frecuencias más elevadas las obtuvo la asociación usted-familia, en tanto que 66% de los encuestados eligió México y gobierno, 55% escogió la pareja familia y religión y 54% gobierno y dinero.

Estos resultados pueden ser vistos como indicadores de que, contrariamente a la idea de que la sociedad fronteriza está impregnada de individualismo y pragmatismo, persisten rasgos muy marcados de la cultura llamada tradicional. También valdría la pena destacar el hecho de que a México como país se le identifique con el gobierno y al gobierno con el dinero. Para la mayoría de los encuestados el país vendría a ser el gobierno.

Las frecuencias más bajas las obtuvo la asociación gobierno-usted, sólo 26% afirmó que se parecen mucho o muchísimo. En cambio fueron superiores los porcentajes que recibieron las siguientes parejas: 48% usted-religión, 44% para usted-México y 49% para familia-México.

Es significativo que pese a que reiteradamente los entrevistados expresaron que aceptaban al presidente de la República, al gobernador y al presidente municipal, cuando se trató de establecer las asociaciones no establecieron una identificación entre el gobierno y el individuo, como si el concepto de gobierno, como elemento simbólico, hubiera provocado en sí mismo el rechazo.

Los encuestados atribuyeron a la familia una gran influencia en el desarrollo, la seguridad, el sustento y la creación de oportunidades.²⁰ En tanto que los resultados de la pregunta acerca de la influencia que a ojos del encuestado ejerce el gobierno sobre cada uno de estos elementos, matiza la escasa identificación que establecieron entre gobierno e individuo, la medida en que los entrevistados opinaron que el gobierno contribuía ampliamente a la realización de estos objetivos. Re-

¹⁹ Véase Apéndice, pregunta 14.

²⁰ Véase Apéndice, pregunta 15.

sulta también interesante notar que si ponderamos los niveles de influencia, "México" obtiene el tercer lugar en cuanto a influencia sobre los distintos rubros. Esto es, el país contribuye al desarrollo, a crear oportunidades, al sustento y a la seguridad.

La religión en cambio, no captó un resultado significativo en ninguno de los rubros; mientras que los entrevistados consideraron que el dinero era importante para la seguridad, el sustento y la creación de oportunidades, aunque sólo 28% opinó que no influyó sobre el desarrollo.

A pesar de que estos juicios no significan necesariamente simpatía alguna a las instituciones, sí revelan la importancia que los encuestados les atribuyeron en aspectos cruciales de la vida personal. Como señalamos antes, la familia sigue siendo la institución fundamental, y por otra parte la encuesta revela que a pesar del desapego al gobierno que expresaron resultados anteriores, se le reconocía un papel central en la vida social.

Como ya se dijo antes, ningún elemento sustenta el presupuesto de que en Ciudad Juárez existe una cultura radicalmente distinta a la del resto del país. Quizá lo que encontramos es que los elementos culturales y las preocupaciones personales tienen un peso distinto en esta sociedad. Sin negar ni afirmar que se trata de una sociedad moderna, los resultados de la encuesta en realidad invalidan la idea de que el individualismo y la propiedad privada se identifican automáticamente con la modernización.

Para medir el grado de autoridad que ejercen diferentes instituciones y figuras la encuesta preguntaba si debían ser obedecidas y cuándo: "siempre", "casi siempre", "casi nunca" y "nunca".²¹ Los resultados colocaron nuevamente a la familia como la institución social fundamental, a la cual según un elevado porcentaje de encuestados había que obedecer siempre; curiosamente, no obstante sólo 48% de ellos afirmaron lo mismo respecto al cónyuge. Más aún, la ley también registró un porcentaje elevado en esos términos, puesto que 76% de los encuestados consideró que se debe obedecer siempre, respuesta que manifestaba la prevalencia de una actitud esencialmente moderna al respecto. En cambio sólo 52% de los encuestados opinó que se debe obedecer siempre al presidente de la República, 50% al presidente municipal y 46% al gobernador; paradójicamente la Iglesia obtuvo una frecuencia modesta de 49%, a pesar de que en preguntas anteriores había sido reconocida como una institución social buena y justa. Lo anterior permite concluir que el grado de aceptación de que goza una institución, no es indicador de su fuerza simbólica y de su capacidad de mo-

²¹ Véase Apéndice, pregunta 16.

vilización; esto significa que el elemento racional-legal juega un papel determinante en el comportamiento político.

La información que hemos analizado hasta aquí, no contiene ningún indicador de que el sistema político esté atravesando por una grave crisis de ilegitimidad; algunos de los datos que hemos visto apuntan efectivamente en el sentido de que lo que ocurrió entre 1983 y 1985 en Ciudad Juárez fue un fenómeno local, que se produjo en el marco de una sociedad cuyos patrones culturales no son radicalmente distintos a los que predominan en el resto del país.

En el siguiente apartado analizaremos la información de las diferencias PRI-PAN, que, como señalamos antes, arrojaron una evaluación positiva favorable al PAN. En vista del conjunto de los elementos que aportó la encuesta, es válido concluir que este resultado es en primer lugar la manifestación de una reacción emotiva de rechazo a algunas instituciones tradicionales como, por ejemplo, el PRI; la contrapartida de este fenómeno fue una recepción muy favorable al liderazgo novedoso de un presidente municipal de oposición, sin embargo, esta actitud positiva no se expresó con la misma intensidad respecto al partido político que lo respaldaba.

LAS DIFICULTADES DE LA DEMOCRACIA

La mayoría de los casos en que se ha articulado una oposición local al PRI presenta una característica común que consiste en que se organiza como movimiento social que se congrega en torno a un liderazgo personalizado. Una vez organizada la oposición se inscribe en el sistema de partidos de manera que líder y movimiento recurren a una organización partidista para estructurar su acción política, así el partido no es la verdadera cabeza de la oposición. Este patrón de comportamiento de los movimientos de oposición tiende a indicar el profundo arraigo de los valores básicos del sistema, uno de cuyos efectos es el divorcio de los problemas de representatividad y de liderazgo local de la aceptación general que se otorga al sistema político, en tanto que estructura nacional. En consecuencia, los movimientos de oposición eficaces son coyunturales, y no se originan en el sistema de partidos establecido.

Este fenómeno se explica en parte porque en México no se ha desarrollado una "cultura cívica", es decir una cultura política de participación y de competencia por el poder. Las respuestas de los encuestados en Ciudad Juárez, denotaron numerosas ambigüedades en la noción de democracia y del sistema de partidos, así como en cuanto a los sentimientos de simpatía que generan los partidos políticos y las razones que explican la abstención. Por otra parte, los procesos elec-

torales son concebidos como formas rituales que lejos de indicar la existencia de una tendencia hacia la formulación de actividades conforme al modelo de la democracia competitiva, reflejaron más las condiciones políticas inmediatas de Ciudad Juárez.

Se pidió a los encuestados que definieran la democracia a partir de dos ideas clave: decisión y participación; después la evaluaban en tanto que formas de gobierno en abstracto y por último daban su opinión respecto a la democracia en México.²² En términos generales, la mayoría de los encuestados coincidió en que la democracia era un sistema en el que las mayorías participaban y decidían, además, la mayoría también opinó que era una forma de gobierno buena y necesaria. Sin embargo, estas opiniones contrastaban significativamente con la respuesta a la pregunta acerca de la autoridad que había que obedecer, porque en ese caso los acuerdos de asamblea obtuvieron las frecuencias más bajas, 45 por ciento.

Es posible que esta actitud negativa hacia "Acuerdos de Asamblea" haya sido inducida por la manera tan general como se planteó la pregunta; si así fuera, entonces podría concluirse que para los entrevistados la democracia se limita al gobierno y no debe referirse a otros ámbitos de la vida política.

La ambigüedad, como tendencia, se manifiesta en las respuestas acerca de la realidad de la democracia en México. En este caso las opiniones se dividieron, sin que hubiera una tendencia predominante. Mientras que 51% consideró que era buena, 49% sostuvo que era mala; el mismo patrón se reprodujo cuando se trató de evaluar, si beneficiaba a la mayoría o a la minoría, si era un ideal alcanzado o una aspiración, si era real o aparente. Las diferencias entre ambos tipos de respuesta se ampliaron nada más cuando 31% afirmó que la democracia en este país era pura, mientras 69% consideró que era deformada.

Es interesante notar que las opiniones vertidas en la encuesta sobre la democracia en México no configuraron una tendencia estable; más todavía porque lo mismo ocurrió cuando se trató de evaluar el sistema de partidos, el cual los encuestados no vincularon directamente con la democracia.²³ La opinión de 50% fue que era verdad que podía haber democracia sin partidos políticos, mientras que otro 50% consideró falsa esta afirmación. No obstante, la mayoría de los entrevistados sostuvo que no había necesidad de más partidos ni que debieran reducirse a dos, y aunque aceptó que eran útiles, la mayoría estimó que no era necesario pertenecer a uno de ellos. Lo interesante a este respecto, es que para los encuestados, los partidos políticos no son consustanciales a la democracia. Esto parece reforzar la idea de que son los factores

²² Véase Apéndice, preguntas 17 y 18.

²³ Véase Apéndice, pregunta 19.

de representatividad de las organizaciones sociales los que guían el comportamiento electoral de los ciudadanos.

Los resultados anteriores contrastan de manera muy marcada con las simpatías que a lo largo de la encuesta manifestaron los entrevistados hacia el PAN, dado que la simpatía a este partido se contradice con la opinión expresada respecto al propio sistema de partidos. Esta contradicción podría explicarse con las asociaciones que establecieron los encuestados entre parejas de conceptos a partir de sus semejanzas.²⁴ El resultado más significativo fue que 70% de la muestra estimó que el PAN y el presidente municipal se parecían mucho; las demás relaciones fueron realmente bajas, aunque también son importantes por lo que sugieren.

Al PAN también se le relaciona con los industriales y con los comerciantes, pero en menor medida con estos últimos. Consecuentemente con la asociación establecida entre el presidente municipal y el PAN, al primero también lo vincularon con industriales y comerciantes, y menos con los obreros. Al PRI en cambio, lo asociaron predominantemente, aunque no en forma significativa, con los comerciantes, con los obreros, y por último con los industriales, en ese orden.

Las asociaciones que el propio encuestado identificó entre sí mismo y los grupos profesionales enlistados, los partidos políticos o las autoridades, también fueron congruentes con las asociaciones anteriores: la mayor frecuencia fue la relación entre el entrevistado y el PAN, siguió en importancia el presidente municipal y, finalmente el PRI, con una diferencia PAN-PRI de cerca de 11 por ciento.

Ahora bien, estas asociaciones no fueron contundentes, esto es, no configuraron propiamente una tendencia, dado que todas registraron porcentajes inferiores a 40%. Esta imprecisión de los resultados es significativa, pues refleja también la ambigüedad y confusión en las relaciones políticas. La única vinculación precisa es la del presidente municipal con el PAN.

En lo que se refiere a la simpatía por un determinado partido político, y al posible impacto de esta actitud sobre la percepción de los encuestados de Ciudad Juárez de los distintos niveles de gobierno, los resultados obtenidos señalan primero la superioridad del PAN, que captó 48% de ese tipo de apoyo, frente a 30% del PRI. Los resultados para los otros partidos no fueron significativos.

Lo que nos interesa destacar es que la simpatía que el encuestado haya manifestado por un determinado partido político, no influyó sobre su juicio de las instituciones. Esto es, que entre la preferencia partidista y la importancia atribuida al quehacer de las instituciones no se estableció una correlación significativa. De igual forma ninguna ten-

²⁴ Véase Apéndice, pregunta 20.

dencia definitiva se registró entre los simpatizantes de uno y otro partido y su preferencia por algún nivel de gobierno. Esto significa que la simpatía que generan los partidos políticos, no afecta directamente la evaluación del quehacer gubernamental.

Es cierto que para entender las dificultades que puede enfrentar un proceso democratizador, es muy importante discernir las razones de la participación, pero desde luego también son muy sugerentes a este respecto, las motivaciones de la abstención. El interés de ambos aspectos aumenta a la luz de la derrota electoral del PRI y del súbito triunfo del PAN; pues mientras la mayoría de los encuestados afirmaron haber votado por el PRI en las elecciones para gobernador y para presidente de la República, 52% en cambio declaró haber votado por el candidato panista a la presidencia municipal, en tanto que sólo 27% votó por el priísta.

De una elección a otra, es decir, de las gubernatoriales, a las presidenciales y a las municipales, se modificaron las causas del abstencionismo; la única constante fue la falta de empadronamiento. Así, en los comicios para elegir al gobernador, 51% de los encuestados que no votó, señaló que no estaba empadronado; este porcentaje aumentó a 58% para las de presidente de la República, y a 70% para las de presidente municipal.

Frente a esta tendencia incremental del no empadronamiento como causa del abstencionismo, la frecuencia de otras causas consignadas fue disminuyendo de un escrutinio a otro. El 10% de los encuestados que no votó en la elección de gobernador, aludió a la pobre credibilidad de los procesos electorales como razón fundamental de su abstención, este porcentaje se redujo a 5% en el caso de las elecciones para presidente de la República, y a 3% en el de presidente municipal.

Los porcentajes anteriores permiten suponer que los procesos electorales van ganando credibilidad. Sin embargo, fueron distintas las razones que adujeron los encuestados para explicar su no participación en los comicios de julio de 1985, entonces aumentó el porcentaje de quienes afirmaron que las elecciones eran una mentira, 51%, y se redujo el de quienes no estaban empadronados, 24 por ciento.

Una posible interpretación de estos resultados sería que la imagen de las elecciones como procesos amañados se ha convertido en un lugar común, y que la limpieza y el carácter democrático de una elección tiene que pasar primero la prueba de los hechos. Los encuestados de Ciudad Juárez se mostraron extremadamente suspicaces frente al futuro, a pesar de que la mayoría de ellos hubieran considerado que por lo menos las tres elecciones anteriores habían sido democráticas.

Finalmente, cuando comparamos las preferencias de votación en las elecciones municipales de 1983 y las de 1985, y relacionamos estas tendencias de votación con las preferencias que los encuestados manifes-

taron por un nivel de gobierno, encontramos una tendencia estable de filiación partidista entre quienes expresaron su preferencia por la presidencia municipal y quienes votaron por Acción Nacional.

El 52% de los encuestados declaró haber votado por el PAN, en la elección municipal de 1985 y cuando se les preguntó con cuál partido simpatizaban actualmente, 48% señaló al PAN; mientras que 27% declaró haber votado por el PRI y 36% se definió como simpatizante de este partido.

Estas tendencias de aumento en la votación a favor de Acción Nacional, se mantuvieron en las elecciones federales de 1985. En enero de ese año 60% de los encuestados pensaba votar por el PAN y 36% por el PRI; sin embargo, 52% preveía la victoria del PRI frente a 45% que estimaba que ganaría la oposición panista.

Si relacionamos esta tendencia del voto con la preferencia por los niveles de gobierno, a partir de la administración de los servicios públicos, encontramos que los encuestados que consideraron que el gobierno federal era el responsable de los servicios más importantes, y que eran también los más satisfactorios, 51% declaró haber votado por el PRI en las elecciones para gobernador, 46% eligió al candidato priista en las de presidente de la República, y 31% en las de presidente municipal. Esta correlación disminuye conforme se suceden los procesos electorales. Podría afirmarse que se ha debilitado el impacto de la preferencia por el gobierno federal sobre el comportamiento electoral de la población.

La misma tendencia se manifestó, pero de manera menos acentuada, en relación a la instancia estatal, pues el porcentaje de quienes votaron por el PRI para la presidencia municipal, fue 9% inferior al de quienes votaron por el candidato de ese partido para la gubernatura del estado. Por el contrario, quienes prefirieron la instancia municipal, manifestaron una creciente disposición a identificarse en todos los casos con un mismo partido político. De este grupo de encuestados 29% declaró haber votado por el PAN en la elección del gobernador, 27% en la del presidente de la República, y, 55% en la de presidente municipal, lo cual representa un aumento considerable.

CONCLUSIONES

EN CIUDAD JUÁREZ y en el estado de Chihuahua en general tuvo lugar una nueva elección local el 6 de julio de 1986. En los debates y análisis previos a su celebración aparecieron los mismos argumentos, las mismas presunciones, que se manejaron en los comicios anteriores. Hasta ahora no se han analizado con profundidad los últimos acontecimientos electorales, ni se han resuelto de manera definitiva, de suerte que aún no podemos ahondar en el análisis de las dificultades políticas y sociales que implica la profundización de la democracia.

Siempre existe, sin embargo, la tentación y el deseo de arribar a tesis concluyentes, muchas veces dejando de lado la riqueza que representan las sugerencias en posibilidades de análisis y comprensión. Este trabajo se inició como un intento de establecer si efectivamente se estaba frente a una crisis de legitimidad del sistema, y en su elaboración se fueron presentando signos de que Ciudad Juárez, como fenómeno político, reflejaba más la dificultad de un proceso democratizador que un problema de legitimación del sistema.

Ciudad Juárez, la sociedad, los grupos políticos y las organizaciones sociales, parecen estar viviendo la contradicción que surge del arraigo de las orientaciones culturales del sistema político, frente a la debilidad que muestran el sistema de partidos y las organizaciones intermedias, que no se ajustan ya al nuevo dinamismo de la sociedad mexicana, y la búsqueda de nuevas alternativas de organización y participación política.

Esto representa una de las dificultades más profundas para llevar adelante la democratización integral que se ha propuesto el Estado mexicano. Pues por un lado, no existe un cuestionamiento de las piezas constitutivas del sistema político, pero por otro, se aprecia un desgaste en las formas de representación que han dado sustento al sistema. Esto podría confinarse a un fenómeno local, pero recurrentemente los retos al sistema político, en cualquier localidad en que la representatividad de los liderazgos locales falla, adopta la forma de movimientos articulados por liderazgos personalizados que se sirven del sistema de partidos, en lugar de que sean los propios partidos los que orientan programática e ideológicamente a la sociedad; sin garantía alguna de

que esa oposición adopte formas democráticas de lucha y de que efectivamente contribuya a la democratización del país.

Parece, pues, que es tiempo de plantearnos que no existen ecuaciones políticas que vayan de la crisis a formas democráticas de participación; ni tampoco relaciones lineales que indiquen que donde triunfa electoralmente la oposición se fortalece la democracia. También que no todo es voluntad estatal y por el contrario, en muchos casos, son condiciones sociales las que bloquean y obstaculizan el proceso.

Los resultados que la encuesta arroja, apuntan en el sentido de que los deseos de participación política de la sociedad, no cuentan con medios independientes del Estado, que sean canales eficaces de transmisión de sus demandas, sino que tienen que recurrir a las formas institucionales existentes.²⁵

La participación parte de la existencia de un sistema político dotado de instituciones y organizaciones intermedias, que ha sido capaz de dar estabilidad y desarrollo al país. El sistema, en sus valores y formas de operación, se ha arraigado como conciencia política. De ahí que las tendencias más claras se manifiesten a favor del fortalecimiento de sus vértices, esto es, la preponderancia de la rama ejecutiva sobre otras instancias de autoridad, y la reorganización de las organizaciones y sus liderazgos, que puedan mediar entre la autoridad y la sociedad.

Esto resulta claro en la medida en que las diversas opiniones divorcian la eficacia institucional de las consideraciones que hacen sobre el sistema político; en que las preferencias electorales no tienen consecuencia sobre las apreciaciones acerca del gobierno; en el divorcio que existe entre los problemas de representación y liderazgo local, de la aceptación de las normas del sistema; en la concepción de la democracia más como un asunto de toma de decisiones que como resultado del proceso electoral.

Estas diferentes apreciaciones, la falta de vinculación de temáticas que podrían estar conectadas, nos conduce a pensar que lejos de insistir en una crisis de legitimidad cabría hacer una revaluación analítica de lo que está sucediendo en la sociedad mexicana.

Las tendencias que hemos encontrado apuntan hacia el deseo de un fortalecimiento del régimen presidencial, de su capacidad de dirección, y no a una disminución o reducción de su presencia. El sistema de partidos aparece más como un mecanismo institucional a través del cual se puede canalizar una protesta, pero incapaz de formar una verdade-

²⁵ Esto va de acuerdo con lo que Soledad Loaeza plantea respecto a las clases medias, cuya participación ha servido más como estabilizador de la situación que como elemento disruptor. Véase Soledad Loaeza, "Las clases medias mexicanas y la coyuntura económica actual", en *México ante la crisis*, vol. II, Siglo XXI Editores, México, 1986, p. 234.

ra representación social; en el mismo sentido parecen ir las actitudes hacia el Congreso.

La representación, dónde y cómo se forma, parece ser el problema esencial y en su solución las actitudes democráticas no juegan un papel fundamental, entendidas en su expresión electoral, más bien aparece como un fenómeno que reclama, por parte de la sociedad, el derecho a ser tomados en cuenta. Esta actitud es la que favorece que los problemas permanezcan localizados y, junto a liderazgos naturales personalizados, coexistan aquellos que permiten que la sociedad siga operando ordenadamente. La representación parece menos importante en sí misma, que como canal de movilidad social.

Ciudad Juárez no es radicalmente distinta al resto del país. Comparte las orientaciones culturales de la nación y las actitudes ciudadanas no obedecen a una lógica distinta —modernización no es sinónimo de democracia, menos cuando es concebida conforme a los viejos parámetros del liberalismo. La oposición sigue el mismo curso que en otras partes del país, lo que la hace diferente son factores y relaciones de poder propios de la localidad, y del estado de Chihuahua, pero no formas distintas de concebir el quehacer político.

En Ciudad Juárez, al igual que en todos aquellos lugares en donde ha surgido un liderazgo local personalizado, la oposición depende de él. Ello no quiere decir que sean necesariamente fenómenos transitorios. Puede suceder, como parecen indicarlo ciertas tendencias, que en ciertos grupos se arraigue una conciencia clara de oposición. En ello ha contado mucho la habilidad de transformar organizaciones y medios independientes del Estado, que sean canales eficaces de transmisibles políticos.

Finalmente, en tanto en la conciencia social no se resuelva, en alguna dirección, la contradicción entre las orientaciones culturales propias del sistema y los deseos y la promoción de la participación ciudadana, los intentos de democratización seguirán el curso de liderazgos iluminados. Obviamente se requieren más cosas, pero ésa es la actitud que parece jugar el rol fundamental y lo que impide transitar del movimiento de oposición al libre juego de las fuerzas democráticas. Ya no es posible pensar que el Estado es la barrera de la democracia. La democracia se tiene que construir por ambos lados.

APÉNDICE

Antes de llevar a cabo esta encuesta, se realizó una prueba piloto para medir la eficacia del cuestionario, eliminando las posibles confusiones o ambigüedades de algunas preguntas y determinando la organización óptima en cuanto a las entrevistas definitivas, en términos de la hora

más propicia para visitar a los entrevistados, la duración de cada entrevista, etcétera.

En la semana posterior al levantamiento de las encuestas, se realizó un sondeo de control, seleccionando al azar 60 viviendas de las supuestamente encuestadas, checando los datos del entrevistado así como la validez de 2 o 3 preguntas clave de la encuesta.

Las preguntas del cuestionario definitivo se basaron sobre las siguientes cuestiones:

1. Importancia asignada a una serie de servicios públicos, seleccionados de acuerdo con los resultados de la prueba piloto.
2. Satisfacción obtenida en la prestación de estos servicios y el nivel de gobierno a quien se atribuye su prestación.
3. Percepción que se tiene sobre el futuro de Ciudad Juárez.
4. Percepción sobre el ejercicio de derechos y libertades.
5. Jerarquización de la autoridad entre actores políticos y su representatividad.
6. Percepción sobre el quehacer de los actores políticos por Ciudad Juárez.
7. Valoración de los actores políticos y sectores sociales.
8. Identificación entre instituciones y valoración de su función en el desarrollo, seguridad, sustento y creación de oportunidades.
9. Concepción sobre el sistema democrático en general y en México.
10. Valoración del sistema de partidos y adhesión partidista.
11. Comportamiento electoral en los comicios para gobernador, presidente de la República y presidente municipal.

Cuestionario de la encuesta

Buenos días/tardes

Estamos realizando una investigación en Cd. Juárez, con el fin de co-

nocer cuáles son las opiniones que aquí se tienen sobre algunos problemas de la ciudad, del estado y del país.

1. A continuación se mencionan una serie de servicios.

¿Me puede decir qué tan importantes son para usted, cada uno de ellos?

1) muchísimo, 2) mucho, 3) poco o 4) nada.

Ahora, ¿qué tan satisfecho o insatisfecho está usted con ellos?

1) muchísimo, 2) mucho, 3) poco o 4) nada.

Y de las siguientes entidades: 1) Gobierno Federal, 2) Gobierno Estatal y 3) Municipio. ¿Cuál es la responsable de proporcionarlos?

• Agua potable	_____	_____	_____	_____
• Luz	_____	_____	_____	_____
• Drenaje	_____	_____	_____	_____
• Recolección de basura	_____	_____	_____	_____
• Teléfono	_____	_____	_____	_____
• Vigilancia	_____	_____	_____	_____
• Tiendas de gobierno	_____	_____	_____	_____
• Transporte urbano	_____	_____	_____	_____
• Correo, telégrafo	_____	_____	_____	_____
• Combustible (gas)	_____	_____	_____	_____
• Escuela	_____	_____	_____	_____
• Servicios médicos	_____	_____	_____	_____
• Abasto de prod. básicos	_____	_____	_____	_____

(Marque 0 en cada espacio cuando no sabe o no responde)

2. ¿Cómo cree usted que será la situación de Ciudad Juárez el próximo año?

Mucho mejor que la actual _____

Mejor que la actual _____

Igual que la actual _____

Peor que la actual _____

Mucho peor que la actual _____

3. En seguida enlistamos ciertos derechos y libertades. Por favor diga qué tanto se tienen en Ciudad Juárez.

1) muchísimo, 2) mucho, 3) poco, 4) nada.

1. Libertad de manifestación	_____	_____	_____
2. Libertad de prensa	_____	_____	_____
3. Libertad religiosa	_____	_____	_____
4. Derecho a la educación	_____	_____	_____
5. Derecho a la salud	_____	_____	_____
6. Derecho a la vivienda	_____	_____	_____
7. Derecho a la huelga	_____	_____	_____
8. Libertad de trabajo	_____	_____	_____
9. Derecho al trabajo	_____	_____	_____
10. Libertad	_____	_____	_____
11. Ley	_____	_____	_____
12. Derecho a portar armas	_____	_____	_____
13. Derecho a ser votado	_____	_____	_____
14. Derecho a votar	_____	_____	_____
15. Libertad de tránsito	_____	_____	_____
16. Derecho a la propiedad	_____	_____	_____
17. Libertad de asociación	_____	_____	_____
18. Igualdad ante la ley	_____	_____	_____
19. Derecho a la justicia	_____	_____	_____
20. Libertad de expresión	_____	_____	_____

4. En su opinión en esta época

a) ¿Qué tanto manda? [Escala: 1) muchísimo, 2) mucho, 3) poco o 4) nada]. b) Debería mandar.

1) El presidente de la República	_____	_____	_____	_____
2) El gobierno del estado	_____	_____	_____	_____
3) Los diputados federales	_____	_____	_____	_____
4) El gobernador	_____	_____	_____	_____
5) Los diputados locales	_____	_____	_____	_____
6) El presidente municipal	_____	_____	_____	_____
7) El padre de familia	_____	_____	_____	_____
8) El cabildo	_____	_____	_____	_____
9) La Suprema Corte de Justicia	_____	_____	_____	_____
10) Los jueces	_____	_____	_____	_____
11) La CTM	_____	_____	_____	_____
12) La CNOP	_____	_____	_____	_____
13) El PRI	_____	_____	_____	_____
14) El PAN	_____	_____	_____	_____
15) La CDP	_____	_____	_____	_____
16) Los empresarios	_____	_____	_____	_____
17) El embajador de los EE.UU.	_____	_____	_____	_____
18) Los sindicatos	_____	_____	_____	_____

- | | | | |
|--------------------------------------|-------|-------|-------|
| 19) Las organizaciones de ciudadanos | _____ | _____ | _____ |
| 20) Las juntas de vecinos | _____ | _____ | _____ |
| 21) Los narcotraficantes | _____ | _____ | _____ |
| 22) Los periódicos | _____ | _____ | _____ |
| 23) El jefe de la zona militar | _____ | _____ | _____ |

5. ¿Qué tanto lo representan los siguientes sujetos?

- 1) muchísimo, 2) mucho, 3) poco o 4) nada.

Los jueces	_____	_____
Los síndicos de la República	_____	_____
El presidente de la República	_____	_____
Los diputados locales	_____	_____
Los líderes obreros	_____	_____
El presidente municipal	_____	_____
Los gobernadores	_____	_____
Los senadores	_____	_____
Los diputados federales	_____	_____
Los líderes empresariales	_____	_____
Los partidos políticos	_____	_____
La iglesia	_____	_____

6. ¿Qué tanto diría usted que está haciendo el presidente de la República para mejorar la calidad de vida de los habitantes de Ciudad Juárez?

- | | | | |
|-------|-------|-------|-----------|
| nada | poco | mucho | muchísimo |
| _____ | _____ | _____ | _____ |

7. ¿Qué tanto diría usted que está haciendo el gobernador del estado de Chihuahua, para mejorar la calidad de vida de los habitantes de Ciudad Juárez?

- | | | | |
|-------|-------|-------|-----------|
| nada | poco | mucho | muchísimo |
| _____ | _____ | _____ | _____ |

8. ¿Qué tanto diría usted que está haciendo el presidente municipal de Ciudad Juárez para mejorar la calidad de vida en la ciudad?

- | | | | |
|-------|-------|-------|-----------|
| nada | poco | mucho | muchísimo |
| _____ | _____ | _____ | _____ |

9. ¿Qué tanto está haciendo usted por Ciudad Juárez?

- | | | | |
|-------|-------|-------|-----------|
| nada | poco | mucho | muchísimo |
| _____ | _____ | _____ | _____ |

10. ¿Cómo se entera usted de lo que hace el presidente de la República?

11. ¿Cómo se entera usted de lo que hace el gobernador del estado de Chihuahua?

12. ¿Cómo se entera usted de lo que hace el presidente municipal?

13. Sobre los siguientes elementos y sujetos, diga primero:

- 1) ¿es muy bueno, 2) bueno, 3) malo, 4) muy malo?

En segundo lugar: su comportamiento en general,

- 1) ¿es justo o 2) injusto?

- | | | | |
|-----------------------------------|-------|-------|-------|
| 1). El presidente de la República | _____ | _____ | _____ |
| 2). El gobernador del estado | _____ | _____ | _____ |
| 3). El presidente municipal | _____ | _____ | _____ |
| 4). El PRI | _____ | _____ | _____ |
| 5). El PAN | _____ | _____ | _____ |
| 6). El CDP | _____ | _____ | _____ |
| 7). Los empresarios | _____ | _____ | _____ |
| 8). Los sindicatos | _____ | _____ | _____ |
| 9). La familia | _____ | _____ | _____ |
| 10). La iglesia | _____ | _____ | _____ |
| 11). Los jueces | _____ | _____ | _____ |
| 12). Los diputados | _____ | _____ | _____ |
| 13). La industria maquiladora | _____ | _____ | _____ |
| 14). El comercio | _____ | _____ | _____ |
| 15). El sistema político | _____ | _____ | _____ |
| 16). El gobierno | _____ | _____ | _____ |
| 17). La autoridad | _____ | _____ | _____ |
| 18). Los periódicos | _____ | _____ | _____ |
| 19). El ejército | _____ | _____ | _____ |

14. Califique qué tanto se parecen entre sí los siguientes pares de entidades: 1) muchísimo, 2) mucho, 3) poco o 4) nada

- | | | | |
|----------|----------|-------|-------|
| Familia | Gobierno | _____ | _____ |
| Religión | México | _____ | _____ |
| Familia | Religión | _____ | _____ |
| Gobierno | Dinero | _____ | _____ |
| México | Familia | _____ | _____ |

Religión	Dinero	_____	_____
México	Usted	_____	_____
Dinero	Familia	_____	_____
Religión	Usted	_____	_____
Gobierno	Religión	_____	_____
Usted	Familia	_____	_____
México	Gobierno	_____	_____
Gobierno	Usted	_____	_____
México	Dinero	_____	_____
Dinero	Usted	_____	_____

15. Califique qué tanto influye una cosa en la otra.

1) muchísimo, 2) mucho, 3) poco o 4) nada

¿Qué tanto influye?

	Desarrollo	Seguridad	Sustento	Creación de oportunidades	
Familia					_____
Gobierno					_____
Religión					_____
México					_____
Dinero					_____
Usted					_____

16. Responda por favor, frente a las siguientes proposiciones, diga cuándo se debe obedecer: 1) ¿siempre, 2) casi siempre, 3) casi nunca, 4) nunca?

¿Se debe obedecer:

- La ley _____
- Las órdenes del jefe _____
- Las órdenes de tránsito _____
- A la policía _____
- A la iglesia _____
- Al padre _____
- A la madre _____
- Al gobierno municipal _____
- Al presidente de la República _____

- Al gobernador	_____	_____
- Al (la) esposo/esposa	_____	_____
- Al sentido común	_____	_____
- A los acuerdos de asamblea	_____	_____
- A los que han estudiado	_____	_____
- Al señor obispo	_____	_____
- Al maestro	_____	_____
- Al doctor	_____	_____
- La tradición	_____	_____
- El rumor	_____	_____
- A los periódicos?	_____	_____

17. Para usted la democracia en general es (en cada renglón cruce la respuesta elegida):

a) Que todos decidan	Que la mayoría decida	Que pocos decidan	Que uno decida	_____
b) Que todos participen	Que la mayoría participe	Que pocos participen	Que nadie participe	_____
c) Muy buena	Buena	Mala	Muy mala	_____
d) Muy necesaria	Necesaria	Innecesaria	Absolutamente necesaria	_____
e) La mejor forma de gobierno	Una buena forma de gobierno	Una mala forma de gobierno	La peor forma de gobierno	_____

18. La democracia en México es (en cada renglón cruce la respuesta elegida):

a) Muy buena	Buena	Mala	Muy mala	_____
b) Beneficia a todos	Beneficia a la mayoría	Beneficia a la minoría	Perjudicial para todos	_____
c) Muy pura	Pura	Deformada	Muy deformada	_____
d) Ideal alcanzado	Está en construcción	Es algo que apenas empieza	Una mera aspiración	_____
e) Real	En parte real	En parte es aparente	Aparente	_____

19. En seguida hemos enlistado una serie de afirmaciones que comúnmente se hacen respecto de los partidos políticos. Por favor diga en cada caso si la afirmación es verdadera (1) o falsa (2).

- Puede haber democracia sin partidos políticos _____
- Deberían existir más partidos políticos _____
- Sólo debería haber dos partidos políticos _____
- Los partidos políticos no son necesarios _____
- La acción de los partidos políticos es saludable para el país _____
- Pertenecer a un partido es necesario _____
- Los partidos políticos son útiles para el país _____

20. ¿Qué tanto se parecen entre sí las siguientes parejas de entidades?

1) Muchísimo, 2) mucho, 3) poco, 4) nada.

PAN	PRI	_____	_____
Industriales	Presidente municipal	_____	_____
PRI	Presidente municipal	_____	_____
Comerciantes	PAN	_____	_____
Industriales	Comerciantes	_____	_____
PRI	Obreros	_____	_____
Comerciantes	Usted	_____	_____
Presidente municipal	Usted	_____	_____
Obreros	Comerciantes	_____	_____
PAN	Obreros	_____	_____
Comerciantes	PRI	_____	_____
Obreros	Industriales	_____	_____
Usted	PAN	_____	_____
Presidente municipal	Comerciantes	_____	_____
Industriales	Usted	_____	_____
Industriales	PAN	_____	_____
Obreros	Usted	_____	_____
PRI	Industriales	_____	_____
Presidente municipal	Obreros	_____	_____
Usted	PRI	_____	_____
PAN	Presidente municipal	_____	_____

21. ¿Con qué partido político simpatiza usted? _____

22. ¿Votó usted en las últimas elecciones para elegir gobernador? _____

SÍ ¿Por quién? _____

NO ¿Por qué? _____

23. ¿Votó usted en las últimas elecciones para elegir presidente de la República?

SÍ ¿Por quién? _____ '_____'_____
 NO ¿Por qué? _____ '_____'_____

24. ¿Votó usted en las últimas elecciones para elegir presidente municipal?

SÍ ¿Por quién? _____ '_____'_____
 NO ¿Por qué? _____ '_____'_____

25. El año próximo, habrá elecciones de diputados federales
 ¿Qué partido cree usted que ganará? _____ '_____'_____

26. ¿Piensa usted votar?

SÍ ¿Por qué partido? _____ '_____'_____
 NO ¿Por qué? _____

27. ¿Piensa usted que las pasadas elecciones para elegir presidente municipal fueron democráticas?

SÍ, NO ¿Por qué? _____ '_____'_____

28. ¿Ha participado usted en algún evento político (audiencia pública, manifestación, petición, campaña política, etcétera)?

SÍ ¿Cuál es? _____
 NO

29. SEXO (no se pregunte) _____ Femenino _____ Masculino _____ '_____'_____

30. ¿En qué año nació usted? _____ '_____'_____

31. ¿Cuál es su estado civil? _____ '_____'_____

Soltero _____ Casado _____ Divorciado _____ Viudo _____
 Unión Libre _____ Otros _____

32. ¿Cuál es su ocupación? _____ ¿Trabaja actualmente? _____ '_____'_____

33. ¿Cuál es su grado máximo de escolaridad? _____ '_____'_____

34. ¿Quisiera decirme por favor, hasta cuánto gana usted mensualmente? (Marque con una equis la respuesta correcta.)

Hasta	\$ 10 000.00	_____
Hasta	20 000.00	_____
Hasta	30 000.00	_____
Hasta	40 000.00	_____
Hasta	50 000.00	_____
Hasta	60 000.00	_____
Hasta	70 000.00	_____
Hasta	80 000.00	_____
Hasta	90 000.00	_____
Hasta	100 000.00	_____
Hasta	150 000.00	_____

Más de \$ 150 000.00 _____

35. ¿En dónde nació usted? _____ '____'____
36. ¿Cuántos focos tiene en su casa? _____ '____'____
37. ¿Qué tipo de piso tiene en su casa? _____ '____'____
38. ¿Cuántas personas dependen económicamente de usted? _____ '____'____

Le agradecemos mucho que nos haya atendido.

Hoja de supervisión (debe desprenderse en cuanto se haya terminado la entrevista, en presencia del encuestado).

Es necesario que recabe todos los datos siguientes, para que este cuestionario sea admitido.

Nombre del entrevistado: _____

Domicilio: _____ Calle _____ núm. de casa _____ Colonia _____

Teléfono: _____ AGEB _____

Nombre del entrevistador: _____

SUPERVISIÓN

Fecha _____

Firma del supervisor _____

La vida política mexicana en la crisis se terminó de imprimir en noviembre de 1987.

Composición tipográfica, negativos e impresión:

Prisma Editorial, S.A. Se tiraron 2 000 ejemplares, más sobrantes para reposición. Diseñó la portada *Mónica Díez Martínez*. Fotografía de la portada: *Pedro Valtierra*. La edición estuvo al cuidado del Departamento de Publicaciones de El Colegio de México.

Centro de Estudios Internacionales

Que las elecciones y los partidos sean hoy el foco de los estudios políticos mexicanos no es una sorpresa para nadie. La ciencia política sigue a respetable distancia al acontecer igualmente político: no puede haber estudio sin existir previamente la materia estudiada y ésta pertenecer plenamente a la realidad. Es pues natural que la atención de los investigadores se haya detenido en estos dos temas que, por lo demás, no son de manera exclusiva propiedad de los universitarios sino objeto de la discusión cotidiana de la mayoría de los mexicanos interesados por la vida política de la nación. Cualquier intento de análisis y comprensión de la constitución y ejercicio del poder debe partir de los elementos más simples donde se puede observar con mayor claridad cómo se genera o se distorsiona la autoridad política.

Los autores de este volumen quisieron multiplicar los enfoques y los métodos para abordar lo que de hecho es un solo fenómeno. Elecciones nacionales o locales, opinión pública y organización partidista no se sometieron a una reflexión colectiva sino a apreciaciones y valoraciones múltiples cuando no opuestas. Precisamente en esta variedad surge la riqueza del tema y su importancia crucial para el futuro del país y de su sistema político. El haber acotado estrictamente el campo de observación y estudio no limita el alcance del libro, pues a través de estas dos instancias —partidos y elecciones— se pueden apreciar y valorar productos políticos más complejos como la democracia, el autoritarismo, la centralización y la función de las ideologías.

La peculiaridad del sistema político mexicano, su unicidad, no quedan agotadas en estos trabajos. Los autores sólo han pretendido estudiar con el mayor rigor posible o a través de la libre reflexión las piedras sillares donde se asienta el poder público.



El Colegio de México