

El proceso político de renovación en México

Camposeco, Miguel Angel

Miguel Angel Camposeco: Científico Social Mexicano.

El sistema político mexicano está en crisis. Las reglas del juego escrito y no escrito están siendo cambiadas. El país está viviendo una reforma política de profundos alcances, iniciada por el presidente actual, José López Portillo, a escasos diez meses de haber asumido la responsabilidad del poder ejecutivo. La reforma política planteada por el presidente, implica una reordenación de todos los elementos operativos y electorales que regulan el comportamiento del propio sistema. Desde hace tiempo se conoce el origen de la crisis, y por ahora se desconoce el alcance que la reforma puede llegar a tener. Se puede especular, pero no se puede medir el comportamiento futuro de la sociedad política mexicana. Por esta razón, las reflexiones contenidas en el presente trabajo, más que perfilar y caracterizar el sistema político mexicano, tienden a explicar parte del proceso político de renovación más importante que se haya procurado para el país.

El sistema político mexicano se caracteriza a partir de la Constitución política que rige la organización formal del Estado. Producto de un movimiento revolucionario, iniciado por Madero en 1910, seguido por las masas campesinas y apoyado posteriormente por las clases medias emergentes, la Constitución de 1917 aún rige las relaciones fundamentales de la vida política, social, económica y cultural del país.

La posible discordancia entre la estructura formal y la realidad del comportamiento de las instituciones dentro del sistema obligó, desde el origen mismo de la Constitución, a prever las posibilidades de revisar la norma constitutiva jurídica para adecuarla a las exigencias y posibilidades del propio sistema. De esta forma, la Constitución política mexicana ha sido modificada 218 veces en los diferentes artículos que la componen y, en especial, sobre aquellos que regulan la educación, la tenencia de la tierra, las relaciones obrero-patronales, las facultades y funciones de los municipios y diversos dispositivos que comportan los procesos políticos electorales.

La estructura del Estado mexicano queda, pues, caracterizada como república representativa, democrática, federal, compuesta por 31 estados libres y un Distrito Federal. Soberana en su régimen interior, el asiento geopolítico de los poderes de la Federación se localiza en el Distrito Federal. El gobierno está integrado por tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

En el sistema político mexicano, el proceso legal para la renovación de las élites políticas, está constituido por las elecciones que se desarrollan en tres niveles: municipal, estatal y federal. Es a través del voto como la voluntad política popular se expresa en los comicios. La movilización de la opinión ciudadana en los procesos político-electorales, corre a cargo de los diversos partidos que se comportan, dentro de las propias normas electorales, como activos agentes de transmisión ideológica y de formación política.

Después de la revolución de 1910-1917, la legitimación de todos los gobiernos radica en esa voluntad electoral, expresada en los comicios. Es lógico que un Estado - como el mexicano - que inicia la construcción de sus estructuras económicas y sociales en 1917, haya transitado por el ensayo permanente de las soluciones políticas adecuadas a sus peculiares tensiones internas o presiones generadas desde el exterior sobre el área de decisiones del aparato formal del gobierno.

En este proceso de ajuste innovador, la Constitución ha sido elemento formal que ha legitimado las luchas sociales incorporando, en calidad de normas de suprema jerarquía, las reivindicaciones sociales. Ello es reminiscencia histórica de la revolución. Es la sacralización de una idea, de un ideal o de un ideario de lucha, a efecto de que, ni el tiempo, ni otros grupos que puedan alcanzar el poder del Estado, destruyan el principio sobre el cual se ha formado la estructura política del propio sistema.

EL CENTRALISMO POLÍTICO: DEL CAUDILLISMO A LA INSTITUCIONALIDAD

El sistema mexicano es esencialmente democrático. Aunque parezca paradójico, el establecimiento en 1929 de un partido mayoritario preponderante (PNR, antecedente directo del PRI), no pretendió destruir el camino de las libertades electorales del pueblo. Por el contrario, afirmó la propia independencia nacional para la toma de las decisiones políticas internas respecto de los hombres que habrían de renovar cada gobierno. Después de la revolución, el Estado fue preservado por un sistema hegemónico que tuvo un "hombre fuerte", con autoridad

moral sobre las masas y los dirigentes revolucionarios y detentó - de manera real y efectiva el poder de mando sobre el aparato militar preservador de las instituciones del gobierno.

En México la etapa del Caudillo fue indispensable después de la revolución. Al fracturarse el orden legal y vulnerar las relaciones sociales para conformar un nuevo orden, la fuerza popular desatada por la efervescencia de la lucha, tuvo que ser canalizada y organizada por una autoridad central de mando indiscutido. Sólo así pudo reorientarse el esfuerzo colectivo hacia formas de convivencia diferentes a las que preveían en el orden político pre-revolucionario.

Con la creación del Partido Nacional Revolucionario en 1929 ¹, el país pasó de la etapa de la lucha política directa de los caudillos por la posesión y detentación del poder, al camino de las instituciones. A partir de este momento, la dirigencia política revolucionaria supo dar cohesión interna al sistema político. La creciente tensión interna y los amagos de intervenciones desde el exterior para movilizar las determinaciones de la clase en el poder, obligó a los grupos revolucionarios en el poder a establecer las reglas de juego que preservarían a la nascente organización política revolucionaria. La fortaleza del presidente de la república y el ascendiente sobre los integrantes de su grupo en el poder político fueron creciendo, hasta convertirlo en el factor de decisión más importante. Aún así, no siempre la voluntad del presidente fue totalmente independiente para decidir sobre el sucesor en el gobierno del país. Así, una de las reglas principales del sistema, que se basa en un poder presidencial fuerte es, sin duda alguna, la de señalar cuál podría ser su personal determinación y quién podría reunir los atributos políticos para conducir al sistema. Pero, contra lo que se cree, el presidente no elige a su sucesor. El presidente selecciona, pone a prueba, recomienda y apoya las decisiones finales que se toman en conjunto por los factores reales del poder que actúan en todos los niveles sensibles a la opinión política de la dirigencia.

LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL RÉGIMEN DE PARTIDO ÚNICO

Al paso del Caudillismo a las Instituciones, el sistema afirmó su estructura constitucional formal, delimitó las esferas del poder político de la dirigencia, las funciones de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial - desde el punto de vista y trabajo político -, pues las jurídicas ya estaban caracterizadas en la Constitución. Organizó los cauces electorales y distribuyó el ejercicio del poder de los grupos

¹Antecedente del PRM y del PRI actual.

sobre reglas de juego escritas y no escritas. Y en esta estrategia de definición, el Partido fue la pieza de enclave más importante del sistema nacional.

Así quedó instituido el sistema de Partido Unico Revolucionario. Sistema de Partido dominante o hegemónico que de inmediato inició su actividad política sobre los incipientes y desorganizados grupos políticos de todo signo que pretendían establecerse, más que como partidos políticos, como membretes electorales para incidir en el proceso comicial, a fin de buscar sus propias posiciones negociadas con el presidente electo. He allí la verdadera causa de la falta de una oposición organizada en México. A todos los grupos políticos de signo o ideología o interés contrario al Gobierno Revolucionario, más que actuar en el campo de la contienda política permanente para penetrar las bases populares. Les ha convenido - sean de derecha o de izquierda -, actuar al "cabildeo" y la negociación para preservarse y ganar posiciones económicas o políticas.

La crisis de credibilidad en el gobierno que la ciudadanía sintió en la década de los sesenta, así como la de participación, fueron producto de la propia erosión del Partido por algunos desaciertos en su conducción interna, en su retraso ideológico respecto de las demandas populares, en su mediatización de las luchas de la mujer o de la juventud y en los errores de selección de candidatos a puestos de elección popular en los diversos niveles (municipales, diputados locales, federales, senadores y hasta gobernadores). Fue una crisis interna del Partido, reflejante de una toma de conciencia crítica de la ciudadanía, activada por pequeños grupos de acción social más que de formación ideológica o perspectiva política. El Partido, pues, fue erosionado por su propio trabajo político y no por una oposición organizada o participativa en el proceso político nacional. En México, la oposición ha sido verbal y escrita, nunca fortalecida por el aval ciudadano ni por la movilización popular electoral. La actual reforma política, a que me referiré más adelante, es producto de la crisis de la oposición y no de la fortaleza del PRI.

Después de la formación del PNR, antecedente directo del PRI, la dirigencia revolucionaria logró estabilizar y pacificar la transmisión del mando presidencial y legislativo, mediante la organización adecuada de las fórmulas democráticas necesarias en cada época y región. Así, del ejercicio de un poder vertical se pasó a la determinación horizontal del mismo, a la participación activa y conducida de las masas revolucionarias, a la legitimación directa del gobierno del pueblo, para el pueblo, por el pueblo y con el pueblo.

LA CONSTITUCIÓN DE 1917: CONSAGRACIÓN DE LOS DERECHOS INDIVIDUALES Y GARANTÍAS SOCIALES

La Constitución de 1917, establece, en su artículo tercero, que la democracia debe considerársele no solo como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado (en la acción revolucionaria del gobierno para alcanzar) en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. Es decir, es la organización social de la vida y la convivencia común que excede las circunstancias de las reglas procesales de la democracia y de las normas que integran al gobierno. Es una filosofía de convivencia, fundada en las experiencias históricas de la dirigencia nacional y de la opresión del pueblo y sus rebeldías por alcanzar la plena libertad de hombre y ciudadano. Por eso, en las declaraciones constitucionales se precisan las libertades individuales del hombre para la convivencia y se armonizan las convivencias individuales con las garantías sociales del grupo nacional. Es la búsqueda permanente de la justicia por el camino de la libertad y la democracia. Es la exigencia del derecho para tutelar las libertades de la democracia y la democracia de las libertades como derecho inalienable e irrestricto del mexicano.

De allí la amalgama de derechos individuales y garantías sociales; suma de particularidades y normas generales. Esto explica la aparente contradicción del sistema en las áreas de producción de la riqueza, su distribución y reparto, la coexistencia de la propiedad privada de los medios de producción y de la tenencia de la tierra con las de participación estatal o colectiva o social. La dicotomía explica la postulación de las diversas tesis ideológicas, en torno al desarrollo económico como sustento de la superestructura política. En la medida que el proceso económico quedó en manos de los pocos o favoreció a la clase propietaria mexicana (por ejemplo, el esquema desarrollista seguido desde la década de los cincuenta), las derechas estimaron que el país progresó por el rumbo de la paz y la estabilidad política y que las libertades democráticas fueron respetadas por el sistema y por eso, con ligeros escarceos, apoyaron firmemente al sistema.

Si la política es, populista (caso del sexenio Echeverría). Las consecuencias son diferentes: la derecha puso en marcha una estrategia de agresión contra el sistema para negociar mejores condiciones de utilidad política, económica y social, mientras que los estratos populares buscaron la insurgencia social, la rebeldía a lo establecido, reclamando, cada vez más, beneficios paternalistas, no alcanzados por el esfuerzo de lucha de clase social.

Así, pues, podemos afirmar que tanto el avance, estancamiento y retraso del orden económico, político, cultural y social del país, se debe a la interpretación y conducción que el gobierno pueda dar a la estructura económica a partir de sus esquemas de comportamiento político. Claro que esta apreciación es simplista, porque no dejamos escapar la realidad internacional que, de suyo, compleja, incide tremendamente en todas las decisiones internas del sistema.

HACIA UN REORDENAMIENTO DE LA ESTRUCTURA POLÍTICA

En este momento, la clase dirigente del país, encabezada por el presidente López Portillo, ha considerado la necesidad de reordenar la estructura política. Estas determinaciones modifican el comportamiento del sistema y establecen nuevas reglas de juego de todos los factores que participan en este proceso.

Se ha reconocido² que un sistema político, obviamente padece las crisis que afectan a la sociedad en su conjunto, y (que) en una sociedad en constante movimiento, como la mexicana, las crisis de ajuste, de búsqueda de nuevos métodos, de mejoramiento de instituciones y procedimientos, son recurrentes, y el que no se presentaran, revelaría decadencia o estancamiento de la sociedad. Y, la mexicana, tiene una gran movilidad social, porque cuenta con canales capaces de permear a los componentes de los diversos estratos hacia papeles superiores de responsabilidad en el desarrollo nacional. A todo ello también contribuye, en relativa y mediana escalas, la participación del Estado mediante sus organizaciones de servicio público destinadas a la educación, la investigación tecnológica, la capacitación para el trabajo y, en otro orden, de acción comunitaria.

La crisis de credibilidad y participación mundial del ciudadano en sus instituciones y sistemas, producto del desgaste lógico temporal de la actividad de sus partidos y sus gobiernos, así como sus incapacidades para dar respuesta satisfactoria a todos los estratos populares de la crisis económica y sus consecuencias reales sobre el ingreso familiar y el gasto colectivo, fue creando una diferencia tangible entre la democracia formal y la democracia real de cada país. México no fue ajeno a este fenómeno y el fenómeno ha sido admitido con toda claridad, al mismo tiempo que argumentando que "sin embargo, la experiencia demuestra que prescindir o hacer a un lado la democracia formal - el Estado de Derecho, la representación política democrática, la división de poderes, los derechos y garantías individuales -, lejos de aproximar a una democracia real, en la

²Reyes Haroles Jesús, presidente de la Comisión Federal Electoral, discurso de clausura de los trabajos sobre Reforma Política, México, 1977.

mayoría de los casos aleja de ésta, separa y esteriliza propósitos de democratización real. Hacer a un lado la democracia formal, a título de democracia real, reduce las posibilidades de esta última, angosta los caminos, taponas las vías y, con frecuencia, cercena las libertades a nombre de la justicia, siendo que esta solo se da entre hombres libres".

Al explicar que el sistema está en crisis aparente y superable, se deduce que el PRI - enlace entre Pueblo y Gobierno está en relativa crisis. La ausencia de una oposición organizada y articulada a un programa político e ideológico confiable por una potencial clientela electoral, ha provocado que la propia fortaleza del partido le obligue a reordenarse interiormente para introducir cambios en la selección de sus candidatos, mediante sistemas democráticos preelectorales. Pero el sistema, en su soporte ideológico institucional, que es el PRI, no está en crisis.

De partir de este supuesto se puede explicar por qué el gobierno, al iniciar el amplio proceso de la Reforma Política actual (aún interminado), manifestara que la sociedad mexicana avanza por un proceso de transformación, sustantiva y adjetiva, convencida de que la democracia es cauce para la participación y el análisis de las cuestiones públicas que a todos los ciudadanos interesan, a la vez que una vía expedita para examinar, conciliar y resolver pacíficamente las propias contradicciones e impulsar los cambios sociales por la legalidad y las instituciones.

La falta de opciones políticas que el sistema de partidos actual presentó al electorado en las elecciones de 1976 (Presidente, Senadores y Diputados Federales), en las que sólo el PRI pudo ofrecer candidatos en todos los niveles y los otros partidos nacionales sólo en Senadores y Diputados (Partido (de) Acción Nacional - derecha -); y Diputados Federales (Partido Auténtico de la Revolución y Partido Popular Socialista), únicamente, abrió la exigencia de reconocer y auspiciar a nuevos grupos de actividad política ciudadana para incorporar más minorías a las minorías reconocidas.

Este fenómeno tiene su origen en el desarrollo político nacional y la estructuración del orden procesal comicial. Una ley, de carácter federal, siempre ha normado la vida de los Partidos Políticos y la sujeción al proceso electoral. La Constitución ha elevado, a rango de norma sustantiva, las decisiones del sistema para garantizar la

vida política de los partidos ³. Recién se modificaron 17 de sus artículos para dar cabida a la Reforma Política.

A consecuencia, en este momento la Cámara de Diputados acaba de aprobar una nueva Ley Federal sobre Organismos Políticos y Procesos Electorales que presenta modalidades que, sin alterar el sistema presidencialista del ejercicio del poder, provocarán cambios substanciales en el comportamiento de los factores y grupos de poder y opinión política frente y dentro del sistema. Esta ley tiene como antecedentes la original - producto de la revolución - de 1912 y las subsecuentes de 1916, 1918, 1949, 1951, 1954 y hasta la última de 1973.

PLURIPARTIDISMO Y PARTICIPACIÓN POPULAR

A partir del principio de que la ley regula el juego legal de los partidos políticos y los reconoció como asociaciones nacionales instituidas para fines electorales, de educación cívica y orientación política, en el contexto mexicano, hasta 1977, existen 4 partidos registrados: Partido Acción Nacional, Partido Revolucionario Institucional, Partido Auténtico de la Revolución Mexicana y Partido Popular Socialista; y, 6 no registrados - que ellos mismos se consideran de oposición, no sólo al PRI sino también al PAN, PARM y PPS - que se denominan, Partido Comunista Mexicano (PCM), Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT), Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), Partido Socialista Revolucionario (PSR), Partido Socialista de los Trabajadores (PST) y Partido Demócrata Mexicano (PDM). A excepción del PCM, Partido Comunista Mexicano, ninguno participó en las elecciones de 1976. El Comunista, registró candidato a la presidencia en forma independiente y logró alcanzar casi un millón de votos. Este fenómeno resultó de alta significación para el PAN que no registró y para el PRI que obtuvo casi 17 millones. Se podría decir que allí se produjo el clima para reapertura del sistema e incorporar a más grupos políticos minoritarios y eliminar el control de la minoría de los partidos tradicionales ya registrados.

En la exposición de motivos de la nueva Ley Federal de Organismos Políticos y Procesos Electorales, el Ejecutivo Mexicano partió de la convicción de que todo proceso político entraña la permanente reafirmación de su legitimidad; que el poder político en la sociedad es uno solo que tiene su origen en la voluntad del

³Voto a la mujer (1952).

Diputados de Partido (1960).

Calidad de elector a los 18 años (1970).

Reducción de edad para ser diputado (21 años) y senador (30), 1970.

Reducción del 2.5% al 1.5% de la votación total para adjudicación de diputación de Partido.

Ampliación de 20 a 25 años las diputaciones de Partido.

pueblo; que la democracia y su normación legal hacen posible garantizar el respeto a esa voluntad poniendo al alcance popular todos los mecanismos suficientes para captarla en toda su complejidad, incorporando las diferencias que, combinadas, configuran la verdadera voluntad de la nación.

Debido al constante señalamiento de diversas críticas y deficiencias en que incurrió la conducción del sistema, la reforma política representa la decisión de fortalecer el estado de derecho y renovar la democracia por la vía del derecho, para reducir el margen de lo arbitrario y para ampliar los cauces normativos que rigen el ejercicio del poder público. Así, la oposición se alienta y estimula, por parte del propio sistema de Partido de Mayoría, ya que promueve mejores condiciones para el desarrollo del pluripartidismo dentro de la Cámara de Diputados y establece el principio democrático de la igualdad política de los ciudadanos, sin olvidar que la mayoría de representantes obedece a la mayoría de los electores; pero que las minorías electorales deben tener una adecuada minoría de representación política. Este es el reto más grande del sistema, no para reducir el poder hegemónico del PRI, que está legitimado por una amplísima base social, sino por preservarse del deterioro por apatía y negligencia de la clientela electoral. La meta secundaria, como estrategia de trabajo, no consiste en reducir la participación de la oposición o negarle sus posibilidades de triunfo electoral, sino en desatar un vasto proceso de reactivación política en la ciudadanía para abatir los márgenes de abstención en la emisión del voto que, al final, resiente a la voluntad sufragante y crítica .

De esta manera el sistema político mexicano traslada la responsabilidad de la politización de las masas y de los grupos a los partidos políticos a quienes confiere (en la nueva ley) la función de organizar la expresión de la voluntad popular y la tarea de captar y orientar las diversas corrientes ideológicas, erigiéndose en motores y a la vez receptores de la dinámica social y en los más lógicos canales para constituir la auténtica representación nacional al movilizar los votos de sus miembros.

ORGANIZACIÓN DEL PODER POLÍTICO

Toda la reforma política que ahora modifica nuestra realidad, la fincamos en la idea de que todo sistema político debe entenderse como una determinada organización del poder político que, a través de sus elementos normativos institucionales, condensa el poder coactivo, ideológico y económico, independientemente de los niveles en que estos factores se ubiquen e influyan de acuerdo con su fuerza y jerarquía, dentro de la propia organización del poder. Esa

organización del poder político debe entenderse como un conjunto ordenado de instituciones, grupos y procedimientos políticos que se interaccionan recíprocamente. De allí que todo sistema político requiera de normas escritas para su legalidad y de la aplicación de reglas de juego, no escritas, para su legitimación. Un enfoque sistémico de las respuestas del sistema, asigna papeles y responsabilidades en forma discriminada. Las diferentes teorías sobre el comportamiento de los sistemas políticos, para resolver sus problemas, las podríamos resumir en cuatro esquemas ⁴:

a) Todo sistema debe **afrentar los problemas instrumentales requeridos para alcanzar su fin**. Todos los sistemas buscan alcanzar un fin y, por lo tanto, deben dominar todos los problemas técnicos que tienen relación y relevancia para la conquista de la meta.

b) Todo sistema debe **adaptarse al medio externo en que se encuentra y vive**. Este proceso de adaptación incluye la modificación activa del medio natural e histórico en que se sitúa y se mueve. Y evidentemente esta necesidad de adaptación está en conexión con la posibilidad de obtener los medios para alcanzar el fin, es decir, la adaptación al medio externo, es la condición de posibilidad para la consecución del fin.

c) Todo sistema debe **defender su propia cohesión interna**. Si en el sistema existe una interdependencia recíproca de las funciones necesarias y suficientes para obtener los fines fijados, toda vez que se hayan resuelto los problemas técnicos y adaptativos, entonces es una necesidad del sistema garantizar y reforzar la integración de sus factores funcionales, así como llevar a cabo reajustes y retroalimentaciones en caso de disfuncionalidades o bajas de energía.

d) Todo sistema debe resolver sus tensiones y conflictos internos. Es evidente que no resueltos los problemas técnicos, adaptativos e integradores, aflorarán tensiones y conflictos entre los factores funcionales, a causa de la expectativa frustrada de alcanzar el fin.

Son estas cuatro variables las que, a nuestro juicio, han operado para la conducción de la primera parte de la reforma política y las que, cierto modo, explicitan la próxima movilidad e interacción de los grupos políticos.

⁴Ref. Aguilar Villanueva, Luis F. El Papel de los Límites de Acción del Estado Mexicano. Conferencia, Oaxtepec, Mor., México.

Conociendo estos antecedentes y buscando un equilibrio político y social, la clase dirigente mexicana inicia su reforma reforzando la estructura formal. Es decir, transforma la ley constitucional por la vía del derecho. Reafirma libertades políticas, actualizando el orden jurídico que abre la posibilidad de la lucha de todos los grupos sociales: "de orden económico, de presión, de interés, organizaciones políticas, partidos políticos registrados, partidos políticos no registrados y de nueva creación, grupos e intelectuales que no militan en ninguna organización, instituciones académicas y ciudadanos que participan en la libre confrontación de sus diversas tendencias políticas, particulares puntos de vista y mantienen, en este cuadro, la lucha ideológica de clases, la definición de un ideario y de metas concretas que entrañan sus propios fines teológicos"⁵

De esta forma, los mexicanos resuelven que su sistema seguirá siendo de mayorías, pero con el concurso de las minorías; libertad, seguridad y justicia en un régimen de leyes que a todos una y a todos obligue. Se legitima, de esta manera, la lucha de los contrarios, de los opositores al sistema para que su fuerza participativa se integre en la construcción de un nuevo modelo y comportamiento político.

LA ACTUAL REFORMA CONSTITUCIONAL: UNA NUEVA FORMA DE DEMOCRACIA

A grandes rasgos, las modificaciones y adiciones a la Constitución política, contienen: el derecho a la información garantizado por el Estado (art. 6) el reconocimiento y tutela a los Partidos Políticos (art. 41), se eleva el número de diputados electos en cada distrito electoral por mayoría relativa, de 196 a 300 y desaparecen los diputados de partido para dar cabida a los de representación proporcional, aumentándose también su número de 25 (máximo) a 100; se amplían las posibilidades y opciones para el votante al incorporar dos sistemas, el directo uninominal y el de lista en circunscripciones plurinominales (5 en todo el país); la Cámara de Diputados, como poder autónomo, procede a su propia calificación, estructurándose en Órgano Electoral con; una composición de 60 presuntos diputados electos por mayoría relativa y con 40 presuntos diputados electos por sistema de representación proporcional; se introducen recursos procesales electorales ante los propios órganos y ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación; se eleva a inviolable el recinto cameral; se reconoce la potestad del propio Congreso para darse la ley que regule su estructura y funcionamiento interno sin necesidad de otra sanción formal; se innova la vida política de los habitantes del Distrito Federal, otorgándoles el derecho a la iniciativa popular y el ejercicio del

⁵Reyes Gobantes, Jesús e Irma de la Fuente. Sobre Reforma Política. pág. 115, "Revista Línea", julio octubre 77. No. 28-29 PRI. Comisión Nacional de Editorial.

referéndum sobre los temas públicos inherentes a la ciudadanía; se reafirma la función de los municipios y se innova para su gobierno a los regidores de minoría, al igual que en las diputaciones integrantes de los Congresos locales de los 31 estados federados de la república.

Así concebida la reforma política, más que un simple o mero acto declarativo del sistema, constituye todo un proceso de amplia resonancia, que involucra y compromete a todos los factores de opinión y de poder a que se modifiquen las reglas de todo el juego nacional. Seguramente el modelo que hoy tiene México, será muy diverso al que presente a partir de la década de los ochenta. Se está construyendo una nueva forma de democracia, un nuevo sistema democrático para garantizar las propias libertades y se reorganiza la inteligencia y el talento político de la nación para iniciar un modelo diferente, adonde se eliminen las diferencias y, por aproximación, se sumen las coincidencias.

En una perspectiva futura, el pronóstico indica que la vida política del sistema mexicano se encuentra garantizada y robustecida. La reforma, aunque toca fondos de movilización democrática, remueve escollos, crea canales e instrumenta las posibilidades de ejercicio del derecho político, a través del derecho constitucional y electoral, deja intocadas las piezas angulares del sistema. El presidente concentra grandes facultades decisorias que le encarga la Constitución. No existe materia en la que el Ejecutivo no tenga atribución, injerencia o formule recomendaciones específicas. No obstante, un programa amplio de Reforma Administrativa, gestado por el propio López Portillo durante el gobierno de Díaz Ordaz - 1964-1970 -, hoy estimula la desconcentración del poder administrativo del Distrito Federal hacia zonas regionales, para crear un aparato eficiente por un lado y, por otro, para simplificar el poder acumulado sobre los colaboradores directos del presidente. De esta forma, paulatinamente el área del Ejecutivo transfiere a otros cuadros de administración el ejercicio político que deriva del ejercicio burocrático, pero fuertemente restringido, porque el funcionario que ejerce una función de carácter técnico, de inmediato queda alejado (por propia cuenta o por recomendación superior) de cualquier clase de actividad política sustantiva, aunque no así de la adjetiva de presencia social.

De todos modos, las decisiones políticas recaen exclusivamente en el Ejecutivo, quien tiene como instrumentos de trabajo directo al secretario de Gobernación, a los gobernadores de los estados, al presidente del Partido Revolucionario Institucional - institución que legitima su origen ideológico y político -, así como diversos factores y personas de su administración; pero, se insiste, la fuerza de las

decisiones radica en la esfera presidencial. Quizá al organizarse la democracia sobre nuevas bases participativas de la ciudadanía, la distribución del poder político, en todos los niveles, sea más equitativa.

La transferencia de las responsabilidades políticas de la democracia mexicana es, hoy por hoy, una transferencia redistribuida del poder político a la sociedad participativa. Si el PRI ha tenido la concentración de la voluntad político-electoral, mediante la introducción de diversos apoyos por parte del Estado y los organismos y asociaciones políticas, el sistema busca crear, fortalecer y distribuir la responsabilidad de la movilización electoral, del beneficio comicial y de la participación institucional en el orden municipal y congresional estatal o federal.

LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y NORMAS LEGALES QUE RIGEN SU FUNCIONAMIENTO

La reforma política introduce una fórmula para involucrar gradualmente a los grupos opositores y minoritarios dentro del trabajo democrático del sistema. La dirigencia nacional ha considerado que era urgente legitimar la lucha de los contrarios por los caminos del derecho; vigorizar la voluntad popular en los órganos de expresión política como lo es cada partido político nacional y en la Cámara de Diputados. De esta manera, lo primero es registrar a los grupos políticos que el sistema tradicionalmente mantuvo marginados de la discusión en la toma de decisiones.

En principio se considera al Partido Político Nacional como entidad de interés público (art. 21) ⁶y para garantizar el ejercicio de sus funciones y con el fin de que todos los partidos formen un sistema estable de partidos, la ley regula tanto su constitución y registro, el desarrollo de sus actividades, el cumplimiento de sus fines y hasta su disolución. Todos los partidos registrados gozarán de personalidad jurídica y política para todos los efectos legales.

Para que un partido alcance el registro de tal, debe cumplir con requisitos de fondo y de forma.

Entre los primeros existe la obligación de formular una declaración de principios, su programa de acción y los estatutos que normen sus actividades.

⁶Todas las referencias son al Proyecto de iniciativa de Ley Federal de Organismos políticos y Procesos Electorales, que al momento de redactarse el presente trabajo se discute en el Congreso Mexicano. Este proyecto fue enviado por el Ejecutivo a la Cámara de Diputados.

En la declaración debe contenerse la obligación de observar y respetar la Constitución Política del país (art. 23) y sus leyes secundarias - obviamente las electorales -; las bases ideológicas de orden político, económico y social que postula; mantener su independencia política de cualquier otro partido del exterior del país y desarrollar sus actividades por medios pacíficos y por la vía democrática.

De esta forma, los grupos políticos opositores al gobierno, al enfrentarse electoralmente, dentro de un sistema de participación plural y de vigilancia estrecha de los resultados de los comicios de cualquier nivel, están aceptando trabajar por la construcción del sistema mexicano sobre bases de participación directa y pacífica. El orden del sistema se comportará con el orden electoral y la actividad política se encauzará bajo signos positivos. En esencia, se está organizando la vida y permanencia de la oposición. a fin de que la contienda política sea más racional, fundamentando estas premisas sobre la garantía constitucional y el respeto del sistema.

El programa de acción de cada partido que solicite el registro y sus estatutos, deben concordar con los fines de la organización política ciudadana en los aspectos internos y de actividad externa.

Sin el reconocimiento formal del Estado, la organización política no puede ostentarse como partido y, consecuentemente, no podrá realizar actividades como tal.

Considerando que la oposición en México es débil, atomizada y sin arraigo popular, la ley establece un procedimiento benigno para el registro del partido. La organización interesada puede pedir el registro definitivo o el condicionado al resultado de las elecciones.

En el primer caso debe comprobar tener una membresía no interior a 65.000 militantes, enlistados con nombre, apellidos, número de credencial permanente de elector y el lugar de su residencia. La medida, más que restrictiva o legitimizadora del partido minoritario, es una exigencia formal para asegurar la permanencia del trabajo de la organización y del respeto que la misma puede y debe tener por el electorado al participar en una contienda. La solvencia política y moral del partido queda bajo la responsabilidad de su dirigencia.

Se ha afirmado que la cuota numérica es mínima, al considerar que el último padrón electoral, preparado para las elecciones de 1976, arrojó la cifra de 26.975.000 electores en números redondos y de que el Partido Revolucionario Institucional cuenta con aproximadamente 14.5 millones, se deduce que existe un gran universo electoral de potenciales militantes, con calidad electoral, que aún no ha sido captado por los partidos registrados. A este gran universo, por razones que no corresponden a este trabajo analizar, no ha podido penetrar ni el PRI ni el PAN, PARM y PPS.

Significa que cerca de doce millones de mexicanos, con calidad electoral, no se han afiliado, no militan o simplemente no tienen interés por participar en las contiendas o trabajos políticos y electorales. El fenómeno se ha reflejado en un creciente abstencionismo, producto de las consecuentes crisis de credibilidad y de participación por las que pasó el sistema político nacional durante los años finales del sesenta y los del primer quinquenio de esta década. Todos explicables, pero no justificables desde el punto de vista político de los partidos.

Para comprobar este aserto, baste constatar los datos contenidos en el cuadro siguiente, preparado por el Instituto Mexicano de Estudios Políticos y publicado en su boletín semanal, correspondiente al mes de julio de 1976.

Estos datos justifican la gran preocupación de la dirigencia de crear una atmósfera participativa sobre bases de confianza política de los electores y los partidos, para fortalecer la legitimación de las reglas del juego democrático del sistema y encaminar la construcción de una sociedad sobre la base de la observancia del derecho para garantizar la libertad y la justicia social.

El registro condicionado de los partidos radica en un registro preventivo y sujeto y condicionado a que dicha organización alcance "por lo menos el 1.5% del total (de la votación nacional) en alguna de las votaciones para la elección para la que se le otorgó el registro condicionado". En caso de no alcanzarlo, el partido interesado pierde el registro definitivo, sin menoscabo de los votos sufragados por los candidatos presentados.

ELECCIONES Y ABSTENCIONISMO

AÑO	CIUDADES	POBLACION TOTAL	CUIDADANOS	EMPLEADOS	VOTANTES	VOTOS A FAVOR DEL CANDIDATO	VOTOS A FAVOR DE LA OPOSICION	ABSTENCIONISMO TOTAL %	ABSTENCIONISMO PARCIAL %	% DE VOTOS FRENTE AL LOS CIUDADANOS	% VOTOS TRIUNFADOR DE VOTACION TOTAL	% VOTOS OPOSICION DE VOTACION TOTAL
1917	Carranza	10'514.420	3'210.887		5'172.928	2'672.331	15.623	74.75		24.76	98.07	2.97
1921	Obregón	14'834.750	3'524.302		1'181.560	1'131.731	19.799	65.71		32.11	95.78	4.20
1924	Tlalte	14'975.992	3'651.910		1'593.257	1'310.634	292.623	55.12		35.92	81.14	15.86
1928	Obregón	15'190.565	3'872.848		1'670.453	1'670.453		56.87		43.13	100.00	
1929	Ortiz Rubio	16'310.973	3'938.481		2'082.106	1'947.848	134.258	47.41		19.05	93.55	5.43
1934	Cárdenas	17'771.265	4'227.250		2'265.971	2'225.000	40.971	46.40		57.53	98.19	1.80
1940	Avila Camacho	19'653.552	4'589.304		2'637.552	2'176.641	460.911	42.54		57.46	93.89	6.09
1946	Álemán	23'087.190	5'379.367		2'293.547	1'786.901	506.646	57.35		53.21	77.90	22.08
1952	Rodr. González	27'130.801	6'345.888	4'923.716	3'651.201	2'713.419	937.782	71.99	25.85	20.81	74.51	25.63
1958	López Mateos	32'771.156	15'152.440	10'422.122	7'483.103	6'767.754	715.649	50.60	38.20	44.65	90.43	9.55
1964	Uzúrruz	39'966.787	17'455.071	13'589.554	9'177.185	8'368.946	808.239	46.00	30.57	47.94	58.91	11.17
1970	Echeverría	48'313.436	22'786.361	21'654.217	11'035.051	11'918.412	2'142.051	39.41	31.19	57.13	65.13	15.26

Fuentes:

Los datos de la columna sobre población fueron calculados por el INEGI a partir de los datos proporcionados por el Colegio de México, en *Dinámica de la Población de México, 1970*. Los datos de la columna sobre ciudadanos provienen de Pablo González Casanova, *La Democracia en México*, ERA, México, 1969. El dato sobre ciudadanos en 1970 lo proporcionó la Secretaría de Gobernación. Los votos al triunfador y votos a la oposición, provienen de Pablo González Casanova, *Op. Cit.* Los porcentajes fueron calculados por el INEGI a partir de los datos anteriores.

Para integrar una oposición sólida ante el electorado y los partidos más fuertes, la ley posibilita la fusión de partidos, y el reconocimiento de asociaciones políticas nacionales que puedan constituir frentes de trabajo e incluso aportar sus caudales de membresía a los partidos nacionales.

LA COMUNICACIÓN POLÍTICA EN LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN SOCIAL

Para comprender el alcance real del potencial comunicacional que el sistema ha puesto a disposición de la construcción de la democracia, baste considerar la infraestructura general del sistema nacional que transporte la información y comunicación en México. Para explicarlo, puede y debe dividirse en cuatro sistemas:

- a) El sector de servicios públicos de infraestructura básica instalado, financiado y operado por el gobierno
- b) Los medios de comunicación instalados, financiados y operados por el sector paraestatal

c) Los medios de comunicación social concesionados a particulares o en propiedad del sector privado (industria-comercio), instalados con capitales nacionales, financiados por la publicidad y la propaganda y operados con sentido mercantil.

d) Un cuarto subsistema de gran apoyo para la actividad política y la movilización social, constituido por los 100 mil líderes naturales que forman la pública opinión de las comunidades, los grupos gremiales, sindicales, corporativos, intelectuales y sociales de las 97.580 comunidades, pueblos y ciudades que integran las poblaciones del país.

La magnitud de la influencia social que caracteriza la parte activa de este subsistema, radica en el hecho de que en las pequeñas poblaciones vive y actúa casi el 40% del total nacional de habitantes.

Cada asociación política puede utilizar dos diferentes formas para establecer contacto con su militancia electoral, su membresía o la ciudadanía: o publica por propia cuenta, de acuerdo con sus recursos, posibilidades y programas de trabajo; o recurre a los medios de información y comunicación social.

Analicemos las opciones que se presentan en materia de información y propaganda, respecto a los subsistemas precisados.

I. En el primer subsistema de comunicación, todos los partidos políticos nacionales registrados, merced a las prerrogativas que les concede la ley (arts. 48 y 49), gozan de la exención de impuestos por la venta de los impresos (se incluyen discos), que editen y estén relacionados con la difusión de sus principales programas, estatutos y propaganda. Se exenta, además, el ingreso económico por manejo y uso de equipos y medios audiovisuales destinados a la difusión política de sus idearios.

Gozan de franquicias postal y telegráfica cuando estos medios se usan en el necesario cumplimiento de sus fines específicos.

Tienen acceso gratuito y permanente (producción, realización, edición y transmisión), a la radio y la televisión durante los periodos de campaña electoral, siempre y cuando se cumplan requisitos de registro de candidatos, solicitud del tiempo para la transmisión de los programas (radio o televisión ante la Comisión Federal Electoral), que respeten las normas sobre la propaganda fijadas en la Ley Electoral, que no diriman cuestiones personales sino planteamientos ideológicos respecto de las cuestiones públicas, que se respete la vida privada, la dignidad

personal y la moral, que no se ataquen derechos de terceros ni se incite a la comisión de delitos o la perturbación del orden y la paz pública.

Cumplidas estas condiciones, los partidos pueden disponer de tiempos en radio y televisión con cobertura nacional (algo así como una audiencia estimada en 39 millones de radioescuchas y 24 millones de televidentes a una hora determinada), para difundir sus tesis ideológicas. La producción de los programas de partidos (para radio y TV), es costeadada por la Comisión Federal Electoral.

Los canales de emisión de los programas incluyen los medios que opera el sector público y/o el privado.

El teléfono puede utilizarse en el número de aparatos que se quiera, y durante todo el tiempo, en las formas y modalidades que impriman a sus campañas de propaganda electoral o de actividad política. El costo de este medio lo cubre cada partido.

El uso de carreteras, vías férreas, puertos y vías marítimas, está garantizado por la Constitución y tutela la libertad de tránsito de toda clase de efectos para la información y la propaganda.

II. En materia de transmisión de información noticiosa (cuyo contenido muchas veces tiende a la propagandística), por y para los medios de comunicación operados por el segundo subsistema (paraestatal), que incluye estaciones de radio, televisión, periódicos, libros y revistas, el acceso es abierto. No hay límite ni de tiempo, ni de horario, ni de espacios, que puedan recibir y transmitir la información de los partidos. Obligadamente las áreas de información de los partidos deberán procurar y trabajar sus noticias de acuerdo con una estrategia de comunicación, que no pueda ser invalidada por los jefes de información de cada medio. Pero este es un problema de orden secundario.

Quedan marginados estos medios de comunicación de la propaganda (excepción hecha de los programas anotados párrafos arriba), que los partidos deseen transmitir.

III. El subsistema de mayor capacidad para recibir, sopesar por propia responsabilidad y juicio editorial, procesar de acuerdo con sus propios códigos de transmisión y recepción, así como determinar los tiempos, espacios y recursos para la información y la propaganda se encuentra en manos del sector privado. El

Estado ha legitimado la posesión de los medios radio y televisión mediante concesiones; de periódicos, revistas y publicaciones mediante el otorgamiento de certificados de licitud, autorizaciones para imprimir y franquicias telegráficas, de correos y telex; de cines, salas para teatro, locales para eventos públicos, locales para el funcionamiento de clubes de servicios (oratoria, fotografía, cine experimental, etc.), mediante la licencia administrativa correspondiente; para discos a través de los permisos necesarios; para filmes y fotografías, mediante la calificación del contenido para su exhibición y explotación pública y comercial. En materia de libros existe amplio respeto a toda clase de temas y tratamiento que a los mismos se les dé por las compañías editoriales.

En este subsistema, los partidos tienen, respecto de la información, toda la libertad para ocupar los espacios y los tiempos que sean indispensables a sus fines, estrategias o programas de orientación y formación de la voluntad política popular. Depende del costo y financiamiento económico de que los partidos disponen para llevar adelante los programas específicos que para esta materia hayan diseñado.

IV. Por último, no obstante los extraordinarios avances logrados en materia de tecnologías para la comunicación y la transmisión de la información, y aun contraviniendo las normas de la velocidad, homogeneidad, coherencia, penetración y espontaneidad que produce y debe producir un proceso informativo, el cuarto subsistema que se apoya en los líderes naturales que forman la opinión pública de las comunidades, pueblos y ciudades, sigue siendo el más efectivo y el más seguro para movilizar las tesis de partido hasta niveles de conciencia política que exceden la educación y el aprendizaje tradicionales.

Este subsistema maneja permanentemente la información que le suministran sus órganos de partido (oficial); la que se produce en el propio seno del partido, con motivo de sus propios trabajos políticos (autogenerada); la que proviene de los medios de comunicación social (reflexionada y discutida a la luz de su propia ideología) y la que se forma, entre otras, por el sedimento cultural y político de las tesis que el partido ha difundido.

Su estructura de comunicación y los agentes multiplicadores que son los líderes de opinión, así como la participación de la membresía militante, definen a este subsistema como el más apto para la propaganda permanente. La más eficaz. La de boca en boca. La mejor transmitida. La más directa. La más eficiente para conducir la voluntad electoral durante los procesos de votación.

Debido a la penetración y arraigo de este subsistema, muchos partidos que tienen perdida la opinión pública de los medios de comunicación (o que les es adversa), ganan en las urnas con la voluntad electoral. Este fenómeno, inexplicable aún para muchos politólogos, es perfectamente medible y caracterizable desde el ángulo de la comunicación política y sus efectos en este subsistema de comunicación social.

Ahora bien, para tener una idea completa de los alcances de las comunicaciones y los medios de comunicación en México, debemos señalar que sobresale, como acontecimiento singular, el hecho de que la densidad comunicante, en número de medios y frecuencias, no tiene una relación razonable con el universo comunicado, de acuerdo con los índices más usuales. No obstante, los niveles de penetración de la información política son de óptima aceptación.

Somos un país en el que operan 560 radiodifusoras A.M., con 10.000 horas diarias de transmisión y 86 F.M. con 1.500 horas diarias de transmisiones, que cubren 7.166.000 radiohogares, con una audiencia estimada en 39 millones de personas. Por su parte, la televisión, con 89 canales, incluidas repetidoras y los 6 que operan en la Ciudad de México, transmiten aproximadamente 800 horas diarias, con base en 4 millones de telehogares, equivalente a 24 millones de personas. La república cuenta con 1.800 salas cinematográficas a las cuales asisten, semanalmente, 11 millones de espectadores, de los cuales 16% se localiza en el Distrito Federal. La circulación nacional de 128 periódicos es de 3.700.000 ejemplares diarios, correspondiendo el 39% a la Ciudad de México, que publica un número insólito de 23 periódicos diarios. Hay en el país 35 revistas semanales, con un tiro total de 600.000 ejemplares; 62 revistas quincenales y mensuales, con 4.700.000 ejemplares al mes; 100 revistas especializadas, con 15.100.000 ejemplares al año. Todas estas circulaciones se minimizan ante las revistas de historietas, que representan un tiro anual de 73 millones de ejemplares.

La Ley Electoral establece las siguientes prohibiciones para el uso, difusión, distribución y fijación de la propaganda política:

Que no se empleen símbolos, signos o motivos religiosos y raciales; que las expresiones verbales o escritas contraríen la moral (social), o inciten al desorden; que la propaganda no se fije en pavimentos de las calles, calzadas, carreteras, aceras y cordones respectivos; en los edificios o locales de la federación, de los estados o municipios o en los edificios y obras de propiedad particular, sin permiso del dueño.

Hasta aquí las consideraciones generales del gran potencial que el Estado ha puesto a disposición de la oposición y grupos minoritarios para que puedan difundir su pensamiento político y posiciones electorales.

El pronóstico del comportamiento del sistema político mexicano rebasa, por ahora, toda especulación. En materia política el electorado tiene respuestas variadas y variables, de acuerdo con una serie de factores que inciden sobre su comportamiento. Factores externos de orden económico, de avance en la educación y la actitud ciudadana, respuesta a políticas de salud (caso de la India con su política de control de la natalidad), que de alguna forma puedan dar un giro al comportamiento de los factores de poder del sistema actual, de partido de mayoría relativa. Lo cierto es que las bases nuevas han sido introducidas por el propio sistema revolucionario para esperar una respuesta solidaria al modelo que durante los últimos cincuenta años ha construido. Pero la profundidad de las posibles variantes solo se ha estimado dentro del novedoso sistema mixto de votación para la composición del Congreso Nacional.

En efecto, los votantes podrán elegir directamente a los candidatos a diputados en circunscripciones uninominales y por listas que los partidos políticos propongan para circunscripciones plurinominales.

De las exigencias del sistema, su capacidad de adaptación, su flexibilidad y la cohesión interna que mantenga para dar respuestas a los crecientes requerimientos de la democracia, corre la responsabilidad del proyecto nacional puesto por ahora en papel y que las generaciones políticas futuras habrán de vivirlo en toda su integralidad.

Referencias

*Reyes-Haroles, Jesús, DISCURSO DE CLAUSURA DE LOS TRABAJOS SOBRE REFORMA POLITICA. - México, Comisión Federal Electoral. 1977; Sobre reforma política.

*Aguilar-Villanueva, Luis F., EL PAPEL DE LOS LIMITES DE ACCION DEL ESTADO MEXICANO. CONFERENCIA. - Oaxtepec, México;

*Reyes-Gobantes, Jesús; De la Fuente, Irma, REVISTA LINEA. 28-29. p115 - PRI. Comisión Nacional de Editorial. 1977;

Este artículo es copia fiel del publicado en la revista Nueva Sociedad N° 35, Marzo-Abril, 1978, ISSN: 0251-3552, <www.nuso.org>.