

V. PAÍSES CENTROAMERICANOS Y MÉXICO

A)	Panamá	127
B)	Nicaragua	130
C)	Costa Rica	132
D)	México	136

V. PAÍSES CENTROAMERICANOS Y MÉXICO

- A) Panamá
- B) Nicaragua
- C) Costa Rica
- D) México

A) PANAMÁ

1. *Antecedentes históricos*

La historia política de Panamá está estrechamente vinculada a las condiciones que presidieron su surgimiento a la vida independiente. Los estrategas de Teodoro Roosevelt decidieron el destino del aislado departamento de Colombia, que ofrecía todas las facilidades para la construcción del canal.¹ Un poco de agitación en el lugar de los hechos combinada con negociaciones diplomáticas en Bogotá parecía asegurar una operación tranquila. El Senado colombiano se opuso a ratificar un Tratado firmado por los Estados Unidos y las autoridades locales de Panamá, por lo que las *élites* de este departamento fueron estimuladas para declararse independientes. Fueron reconocidos inmediatamente por el gobierno norteamericano y los barcos de guerra se acercaron a las costas, a fin de evitar la intervención del ejército colombiano. El Tratado fue respetado por el nuevo régimen, procediéndose a construir en el istmo el canal.

El resultado fue que “con la protección de los Estados Unidos surgió una *élite* poderosa, que habría de controlar la vida política durante los años posteriores”.² La zona del canal, cuya soberanía fue cedida contractualmente, cuenta con una población de 50 mil habitantes; el nivel de vida es superior a lo que se encuentra en el resto del país. Los políticos contemporáneos han hecho hincapié en esta disparidad como bandera electoral, utilizando *slogans* como “imperialismo norteamericano, penetración yanqui y compensación adecuada”.³ Sin embargo, su posición como gober-

¹ Goldrich, Daniel. “Panamá”. Needler. *Political Systems of Latin America*, pp. 132-133.

² *Idem*, pp. 139-144.

³ Goldrich, D. “Requisites for Political Legitimacy in Panamá”. *Public Opinion Quarterly*, 26, 1962, p. 669.

nantes varía sustancialmente retornando ocasionalmente al problema como mecanismo de movilización.

2. *Partido Panameñista (PP)*

Arnulfo Arias fundó el PP en 1940 a fin de lanzar su candidatura a la presidencia, la que asumió por primera vez con un programa nacionalista que incluyó el desplazamiento de los hombres de negocios orientales, así como restricciones a los inmigrantes negros procedentes de las Indias Occidentales. Sus cualidades como orador y la política demagógica que siguió le aseguraron un buen apoyo popular. La Guardia Nacional lo derrocó un año más tarde, "al considerar su actuación perjudicial para la comunidad de comerciantes".⁴ En 1948 se presentó nuevamente en los comicios nacionales, aunque inicialmente se le declaró perdedor, once meses después el jefe de la Guardia Nacional José Remón derrocó al presidente en turno, señalando que en realidad Arias había triunfado en las elecciones. Le permitieron gobernar durante dos años y finalmente fue destituido y privado de sus derechos civiles. Durante la siguiente década continuó ejerciendo su influencia sobre la política del país.

En 1968 fue electo presidente después de un intento fallido cuatro años antes. Entre sus puntos principales de gobierno se encontraba el desmantelamiento parcial de la Guardia Nacional, mediante la constitución de grupos militares paralelos.⁵ El coronel Omar Torrijos encabezó un golpe de Estado, diez días después de la toma de posesión. Desde entonces ha controlado el panorama político tomando medidas severas en contra de los Estados Unidos, medidas que han obligado al Departamento de Estado a renegociar los términos que protegen su control de la zona del canal.

La política panameña está constreñida a una *élite* minoritaria. Los partidos carecen de apoyo popular y dependen estrechamente de sus fundadores. Posiblemente la única demanda articulada está constituida por el sentimiento antinorteamericano, pero la Guardia Nacional se ha reservado tradicionalmente la última decisión sobre la viabilidad de un gobierno. En esa medida, la actuación de los grupos es poco consistente.

3. *Partido Socialista de Panamá (PSP)*

El Partido Socialista de Panamá (PSP), el Partido Demócrata Cristiano, Partido Liberal y la Concentración Patriótica Nacional, son organizaciones cuya existencia efímera les han impedido obtener relevancia nacional.

⁴ *Idem*, p. 673.

⁵ Kantor, Harry. "Panamá: The Politics of The Canal". Needler. *Op. cit.*, p. 239.

El último fue formado por decreto del presidente José Antonio Remón, mediante el cual los grupos políticos existentes se unieron a esta nueva agrupación, la que desapareció poco después del asesinato de Remón.

B) NICARAGUA

1. *Antecedentes históricos*

La lucha durante el siglo XIX quedó constreñida al tradicional enfrentamiento entre liberales y conservadores. En 1854 William Walker un aventurero norteamericano a quien los liberales contrataron para oponerse a la constitución conservadora, derrotó a las fuerzas gubernamentales y se constituyó en presidente. Despues de unos meses intervino el ejército de Costa Rica entregando nuevamente el poder a los conservadores.¹

En 1893 un golpe encabezado por José Santos Zelaya derrotó al gobierno, dando principio a la dictadura liberal que duró hasta 1909. A causa de las presiones de los Estados Unidos la Guardia Nacional y los conservadores se levantaron contra Santos Zelaya. El nuevo presidente Adolfo Díaz se sostuvo por la presencia de marinos norteamericanos, quienes permanecieron en territorio nicaragüense hasta 1932 con "el fin de garantizar la estabilidad".² La Guardia Nacional recibió un entrenamiento eficaz durante la ocupación, y su comandante, el coronel Anastasio Somoza, se ganó la simpatía de los jefes de la marina.

2. *Partido Liberal Nacionalista (PLN)*

La intervención norteamericana invalidó la actividad de los partidos, ya que su objetivo principal era asegurar la continuidad del presidente en el poder. En 1932 el liberal Juan B. Sacasa llegó a ser jefe del ejecutivo, mientras Somoza era confirmado en la Guardia Nacional, todo con el beneplácito de los marinos de Estados Unidos, que con esta operación abandonaron el país. En 1936 Somoza depuso al presidente después de una "elección", marcando el principio de su control personal hasta su muerte en 1956.³

Si bien su control de la Guardia Nacional fue fundamental para mantenerse en el poder, la organización del Partido Liberal le sirvió para legitimar el régimen ante los civiles. Durante los primeros años utilizó am-

¹ Gómez, José. *Historia de Nicaragua*. Editora de Artes Gráficas. Madrid, 1955, pp. 116-123.

² *Idem*, pp. 135-136.

³ Anderson, W. "Nicaragua the Somoza Dynasty." Needler, M. C. *Political Systems in Latin America*, pp. 91-101.

pliamente el argumento de su origen humilde, a contrapunto de la otra formación partidaria que agrupa a las familias tradicionales del país. En 1943 anunció su reelección causando la primera y única escisión del Partido Liberal Nacionalista (como lo rebautizó Somoza). El nuevo grupo tomó el nombre de Partido Liberal Independiente, pero su importancia ha sido mínima desde su fundación. Un poco antes de morir Somoza logró que se enmendara la Constitución, a fin de ser reelecto nuevamente. Durante la celebración por su candidatura fue asesinado, y Luis Somoza Deayle, presidente del Congreso, asumió legalmente el control del país. Designó comandante de la Guardia Nacional a su hermano Anastasio, y gobernó por un nuevo periodo. Su sucesor René Schick Gutiérrez dirigió el país hasta 1967, cuando de acuerdo con los mandamientos constitucionales Anastasio ya podía aspirar a la presidencia; hasta la fecha (1973) continúa rigiendo formalmente al país.⁴

El Partido Liberal Nacionalista, además de la función que hemos señalado, se ha convertido en una oficina distribuidora de concesiones, tales como recomendaciones para ocupar puestos importantes en la administración pública, licencias de importación y, sobre todo, es bien sabido que cualquier negociación oficial o privada con el gobierno o los múltiples intereses económicos de la familia Somoza deben realizarse a través del PLN.⁵

3. Partido Conservador Tradicionalista (PCT)

La oposición ha descansado en esta organización, heredera de las fuerzas que controlaron el país durante la primera parte del presente siglo. En 1950 su dirigente principal, el general Emilio Chamorro, quien fue autor del famoso tratado Bryan-Chamorro, por el cual se autorizó a los Estados Unidos la construcción de un canal a través del país, llegó a un acuerdo transitorio con Somoza, asegurando de esta manera posiciones para el PCT a cambio de una oposición leal al gobierno. El viejo general rompió el pacto y se levantó contra el dictador, quien controló la rebelión.

En 1966 presentaron a Fernando Argüello como candidato a la presidencia, recibiendo el apoyo de los Liberales Independientes y de la Democracia Cristiana. La campaña se centró en una serie de ataques contra Anastasio Somoza hijo, que culminaron con disturbios violentos en el centro de Managua. La votación en favor del candidato de esta coalición fue mínima.

⁴ La enmienda constitucional introducida por Luis Somoza para aliviar las tensiones internas, señalaba la incapacidad de un presidente de reelegirse e invalidaba igualmente la participación de sus parientes.

⁵ Anderson. *Op. cit.*, pp. 106-109.

C) COSTA RICA

1. *Liberación Nacional*

La política del país estuvo bajo el control de los propietarios de las fincas cafetaleras hasta 1882, cuando el presidente Tomás Guardia, miembro de un grupo reformista, sentó las bases de las primeras formaciones partidarias, fuera de la esfera de la *élite* rural. Durante los siguientes cincuenta años el nivel de participación política aumentó considerablemente lográndose la incorporación de la clase media al escenario político.

La formación del Partido Comunista en 1929 despertó gran interés en los sectores intelectuales y estudiantiles. Manuel Mora y Rómulo Betancourt, que posteriormente sería presidente de Venezuela, fueron los fundadores. La decisión del comité central de afiliarse a la Tercera Internacional produjo escisiones, entre las cuales se destacó la del grupo que formó el Centro para el Estudio de los Problemas Nacionales. El gobierno de Rafael Calderón Guardia, a pesar de su prestigio reformista fue acusado de "corrupción intolerable"; sin embargo el Partido Comunista y el Partido Nacional Republicano le mantuvieron el apoyo.

Los miembros del Centro se unieron a otro grupo de jóvenes llamado Acción Democrática para formar el Partido Social Demócrata. Entre sus dirigentes se destacaban el encargado de finanzas José Figueres, el secretario de propaganda Rodrigo Facio y el de información política Francisco Orlich.¹ El primero, un ingeniero propietario por herencia familiar de una finca cafetalera, se convirtió en figura nacional en 1942, después de denunciar, en transmisión radiofónica, pagada, las maniobras del gobierno de Calderón Guardia para atacar a los alemanes e italianos residentes en Costa Rica. Fue arrestado y expulsado del país; buscó asilo en México, desde donde enviaba "cartas políticas" que se difundían profusamente en San José.

A su regreso en 1947 el PSD apoyó la candidatura de Otilio Ularte, miembro de la Unión Nacional, de filiación conservadora, mientras el partido en el poder presentó al ex presidente Rafael Calderón Guardia. La insatisfacción general con el régimen de Teodoro Picado y la experiencia previa con Calderón aseguraron el triunfo de Ularte. El Tribunal Electoral reconoció el triunfo, pero el Congreso proclamó presidente a Calderón, lo que marcó el principio de una guerra civil encabezada por Fi-

¹ Pacheco, León. "Evolución del Pensamiento Democrático de Costa Rica". *Combate*, vol. 3, marzo-abril 1961, pp. 31-43.

gueres. Durante dos meses los partidarios de Ularte ganaron diversas posiciones en el país, dado que la guardia nacional disponía de un armamento inadecuado; finalmente Picado abandonó la capital y se instaló una junta cuyo jefe fue Figueres.

En los términos de su integración quedó estipulado que el gobierno provisional tendría una duración de dos años, en los que se dictaron medidas reformistas. La más importante de las cuales fue la nacionalización de la banca a fin de modernizar la explotación agrícola. Dieciocho meses más tarde entregaron el poder al presidente electo y los dirigentes del PSD se empezaron a preparar para las siguientes elecciones.² Reorganizaron sus fuerzas bajo un nuevo partido denominado Liberación Nacional con el propósito de no incurrir en el vicio tradicional del personalismo.

El “programa ideológico” buscaba lograr una coalición nacional revolucionaria compuesta por los pequeños propietarios agrícolas, trabajadores urbanos y de las plantaciones, clase media e intelectuales. Sus once puntos fueron: 1. Perfeccionamiento del sistema democrático en favor de la dignidad humana. 2. Promover una administración pública honesta. 3. Apoyar la planeación económica nacional. 4. Proporcionar el bienestar a todos. 5. Respeto a la propiedad privada pero reconociendo su función social. 6. Estimular las actividades de la empresa pública. 7. Ayuda a los sectores desprotegidos. 8. Educación popular. 9. Realizar esfuerzos para alcanzar un mejor nivel de salud en beneficio de la población. 10. Conducir las relaciones internacionales de acuerdo con los principios del derecho. 11. Combatir todas las doctrinas y tendencias contrarias al sistema democrático y a la moralidad cristiana.³

En 1953 José Figueres fue candidato del Partido de Liberación Nacional a la presidencia, y obtuvo el 60% de los votos. Durante su gobierno realizó reformas legislativas de contenido social y económico, reorientó los créditos hacia los pequeños propietarios agrícolas y llevó a cabo negociaciones con la United Fruit para cambiar el sistema de operaciones de esta compañía.⁴ Su programa de vivienda fue lo más notable, ya que construyó, a través del Instituto Nacional de la Vivienda Urbana, casa habitación y apartamento para quince mil familias. En las elecciones de 1958 su candidato presidencial perdió ante la oposición unificada que apoyó a

² Convocaron a una Asamblea constituyente con el fin de cambiar el documento fundamental, pero el PSD logró una representación minoritaria en las elecciones y los diputados de Unión Nacional no aceptaron las reformas que presentó el grupo de Figueres.

³ Partido de Liberación Nacional. *Carta Fundamental*. (Documento núm. 2.) San José de Costa Rica.

⁴ Kantor, Harry. *The Costa Rican Election of 1953: a case study*. University of Florida Press. Gainesville, 1958, pp. 103-108.

Mario Echandi. La razón de esta derrota fue la indisciplina de un grupo del PLN, que presentó su propio candidato dividiendo el voto de Liberación Nacional, sin embargo lograron mayoría en la Asamblea Nacional con lo que detuvieron los intentos de Echandi de reformar los programas de Figueres.

La elección de Francisco Orlich en 1962 marcó el regreso de Liberación Nacional al poder y así continuaron con su programa de reforma agraria, política de habitación y un nuevo sistema de seguridad social. Sin embargo, los nuevos grupos dentro del PLN acusaron al régimen de Orlich de realizar reformas tímidas y de haber introducido una línea conservadora dentro del partido. En 1966 perdieron las elecciones presidenciales y los cuadros dirigentes convocaron a una Asamblea Nacional a fin de analizar la derrota. Las críticas a la dirección del partido se reiteraron y concluyeron que en caso de un nuevo revés Liberación Nacional desaparecería.⁵ Figueres retomó el control de la organización y triunfó claramente en los comicios de 1970. Su nueva administración no ha realizado innovaciones relevantes en el orden interno, aunque sus relaciones con la Unión Soviética y otros países de Europa del Este constituyen una flexibilización importante de su política exterior.

2. Partido Unión Nacional (PUN)

Este grupo se organizó con el objeto de apoyar la candidatura de Ularte en 1948. Una década después triunfó nuevamente; desde entonces ha sufrido escisiones fuertes, a pesar de lo cual en las últimas elecciones obtuvo el 41% de los votos. Cabe aclarar que tal cifra agrupa a los simpatizadores de la coalición Unificación Nacional, de la que el PUN es el partido más importante.

3. Partido Republicano (PR)

Fue fundado por Calderón en 1938 con el fin de legitimar a su régimen. Durante el gobierno provisional de 1948 sus actividades fueron declaradas ilegales. Al regreso de su líder, quien estuvo exiliado, reagruparon sus fuerzas y lograron triunfos locales muy significativos. La composición del partido fue, hasta la muerte del fundador, muy heterogénea, una formación esencialmente de oposición, de disidencia latinoamericana, que agrupaba desde marxistas en conflicto con la línea de su partido, hasta ricos terratenientes. En 1970, formaron parte de la Unificación Nacional, pero desde luego su fuerza se vio mermada con la desaparición de su dirigente.

⁵ Oduber, Daniel. *Carta a un joven liberacionista*. Editorial Eloy Morua Carrillo. San José de Costa Rica, 1966.

COSTA RICA
VOTACIÓN POR PARTIDO (PORCIENTO)
Elecciones Presidenciales

Partido	1953	1958	1962	1966	1970
PLN	65	42	49	49	55
PD	21				
PRNI	7				
PUN	7	21	13		
PR		22	34		
PI		9			
PUCR		3			
PUCR		3		6	
PADP			3		
UN				43	41
Otros		3	1	2	4
TOTAL	100	100	100	100	100

FUENTE: Mc Donald R., *op. cit.*, p. 162.

D) MÉXICO

1. *Antecedentes históricos*

Concluida la fase violenta de la Revolución de 1910, los jefes locales cuyo prestigio y control se había afirmado con los éxitos en el campo de batalla consolidaron su poder en las diversas entidades. Sus organizaciones incipientes y rudimentarias tomaron el nombre de partido como una forma de legitimar el dominio regional, desafiando continuamente las decisiones de las autoridades estatales y federales. En consecuencia, la conciliación de los distintos grupos se tornó difícil, dado que cada dirigente se apoyaba en una fuerza militar considerable.

El primero de septiembre de 1928, en su informe a la nación, el presidente Calles anunció su propósito de liquidar la política de caudillos, sentando las bases para la creación del aparato partidario que a partir de 1929 ha garantizado la estabilidad de México. En su primera etapa estuvo integrado a base de facciones semiindependientes cuya lealtad inmediata se debía a los jefes locales. El proceso de desarticulación de esta complicada red de autoridad dio como resultado el fortalecimiento del poder presidencial. Es importante destacar que el aglutinamiento de fuerzas iniciado por Calles incluyó al ejército. Durante el periodo 1821-1917, de los cuarenta y cuatro gobernantes individuales que hubo en el país treinta fueron militares y catorce civiles.¹

“El control de los militares y de su actuación política se debe al impulso de los propios militares. Son, en efecto, el general Calles, el general Cárdenas y el general Ávila Camacho quienes ponen en práctica una serie de medidas para controlarlos”.² Durante sus respectivos periodos presidenciales estos dirigentes logran disciplinar la belicosidad del sector castrense, limitando su participación a las necesidades particulares de cada gobierno. En el panorama latinoamericano Costa Rica y México son los dos últimos bastiones de la hegemonía civilista.

Las organizaciones partidarias de oposición en el México moderno han sido pocas y de mínimo alcance, despertando la preocupación de las autoridades gubernamentales, ya que la ausencia de ésta ha contribuido a acentuar la indiferencia o bien la absoluta ignorancia de un amplio sector de la población mexicana respecto a lo que significa el proceso político

¹ Liewen, Edwin. *Armas políticas en América Latina*. Buenos Aires, 1960, pp. 151-152.

² González Casanova, Pablo. *La democracia en México*. Era. México, 1965, p. 51.

en su vida cotidiana. Los sectores más “aislados” de los partidos existentes son precisamente aquellos que han sido beneficiados por el desarrollo económico del país.³ Al contrario de lo que ocurrió en Argentina, Chile, Perú y Uruguay, donde los grupos emergentes intermedios buscaron y dieron forma a diversos canales de participación, dando lugar a un sistema de partidos, en México se han distinguido por crear un vacío político, cuyas dimensiones aumentan conforme sus condiciones mejoran. La constitución de grupos de presión con canales abiertos al proceso de decisión ha sido la vía que ha tomado el lugar de los partidos. Este fenómeno contribuye a la proliferación de demandas, cuya resolución se ha dejado sujeta a las características del grupo solicitante”.

Los cuerpos intermedios entre el Estado y el individuo no pueden cumplir su función articulativa, transmitiva y representativa de las demandas populares por la burocratización, rutina y principios de selección de los líderes actuales de los partidos de oposición.⁴

En un esfuerzo por romper las estructuras anquilosadas de éstos se introdujo en 1962 una reforma constitucional que garantizaba la participación proporcional de los partidos registrados, los que en caso de recibir el 2.5% del voto tenían derecho a 5 escaños en la Cámara de Diputados, y por cada 5%, uno adicional, hasta sumar veinte incluyendo los que hubiesen obtenido directamente por la vía electoral. Este sistema fue ligeramente alterado en 1972. La representación no ha aumentado considerablemente para el Partido Popular Socialista, que en 1970 obtuvo el .87% del total de los votos y el Auténtico de la Revolución Mexicana solamente .52%.

Durante la década pasada el equilibrio tradicional del país, empezó a sufrir fisuras que concluyeron en los disturbios estudiantiles de 1968. Por un lado, la polarización de los grupos intermedios con respecto a la estructura de poder y, por otro, la amenazante situación económica delimitaron las prioridades inminentes por realizar durante los setentas. Entre éstas se precisó la necesidad de modificar sustancialmente las disposiciones legales que regulan formalmente el proceso político. La ley Federal Electoral se flexibilizó a fin de disminuir a 65 mil el número de afiliados que requiere un partido para obtener su registro oficial. La Constitución fue reformada, reduciendo el porcentaje de votos necesarios para obtener dipu-

³ Trabajos recientes han demostrado suficientemente esta afirmación; entre otros: Kahl, Joseph. *The Measurement of Modernism*. University of Texas Press, 1968. Almond, Gabriel; Verba, Sydney. *The Civic Culture*. Princeton University Press, 1968. Fagen, Richard; Touhy, William. *Politics and Privilege in a Mexican City*. Stanford University Press, 1972. Segovia, Rafael. *Actitudes políticas de los niños*, 1971.

⁴ Segovia, Rafael. “La Política Nacional”. *Plural*, julio de 1973. México, p. 17.

taciones de partido, aumentando igualmente hasta 25 el número máximo para las organizaciones de oposición.

Una de las más importantes innovaciones de la nueva ley, consiste en poner a disposición de los partidos y candidatos la difusión masiva de sus principios y programas mediante el uso de la radio y la televisión durante los períodos de campaña. Asimismo, se les otorgaron especiales franquicias postales y telegráficas. La auténtica democracia supone la participación activa y cotidiana de los ciudadanos en las decisiones públicas. Pero el punto culminante de este proceso es la designación de los representantes populares. Renunciar al voto es abdicar del más alto de los derechos políticos y entregar en manos ajenas la voluntad propia.⁵

Las excitativas presidenciales lograron modificar ligeramente las actitudes del electorado, pero evidentemente son las organizaciones partidarias de oposición y el PRI los que a través de sus campañas deben dar contenido a "la amplia y profunda reforma política".

2. *Partido Revolucionario Institucional (PRI)*

La aglutinación de fuerzas, por demás heterogéneas en el Partido Nacional Revolucionario significó un adelanto notable en la vida política del país. Los primeros años fueron dedicados a la incorporación de jefes locales, con los cuales se hicieron negociaciones con base en concesiones políticas o bien a beneficios económicos considerables; de esta manera el juego de fuerzas fue quedando paulatinamente bajo el control de la dirección nacional del partido.⁶

El régimen del general Cárdenas puso a prueba las estructuras del PNR, que aún era controlado por su fundador el ex presidente Calles. Su política incluyó una renovación del modelo original, a fin de convertirlo en un aparato auténtico de movilización que permitiera la estructuración de reformas radicales. Para ello implantó una forma corporativa de sectores, en la cual quedaron representados los campesinos, obreros, militares y los grupos populares. Se le cambió el nombre, a fin de señalar claramente la iniciación de una nueva etapa.

El Partido de la Revolución Mexicana fue el instrumento utilizado para

⁵ Echeverría, Luis. "III Informe de Gobierno". *Excelsior*, sep. 1º, 1973. México.

⁶ Hasta 1935 el ex presidente Calles ejerció un control absoluto del partido. Su salida del país como resultado de una pugna con la política de Cárdenas, marcó el inicio de la etapa institucional del liderazgo del partido dominante. La supremacía del presidente de la República está reducida exclusivamente a su mandato constitucional, al término del cual su sucesor asume el control, promoviendo al mismo tiempo una gran movilidad en los cuadros políticos y administrativos.

iniciar una amplia política de distribución de la tierra, asimismo para reorganizar el movimiento sindical y sentar las bases de la organización de la burocracia gubernamental. En resumen, esta segunda fase del partido oficial es el punto de partida del México moderno. Los militares siguieron formando parte de un sector especial del partido con el fin de incrementar el control y la disciplina política; sin embargo Cárdenas estaba convencido de que la participación de las fuerzas armadas en la vida política debía limitarse a funciones específicas propias de su oficio. En diciembre de 1940 fue disuelto el sector castrense del PRM, pasando aquellos que ocupaban puestos de elección a formar parte de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), bajo cuyo patrocinio se siguen presentando las candidaturas de los miembros de las fuerzas armadas. La CNOP fue fundada en 1943 como una fórmula para incorporar intereses diversos que subyacían organizados desde la reforma cardenista. La estructura del PRM sufrió modificaciones en 1946, cuando pasó a ser Partido Revolucionario Institucional, forma que conserva actualmente.

a) *Composición del Partido.* El sector agrario está aglutinado en la Confederación Nacional Campesina (CNC), cuyos miembros son los más numerosos dentro del partido. En su mayoría, son ejidatarios que han recibido una parcela de acuerdo con el régimen de reforma agraria vigente en el país.

Con Cárdenas se inició el programa de distribución de tierras, cuyo objetivo principal era el resquebrajamiento de la estructura tradicional que había prevalecido en el campo. Para tal efecto hizo entrega de armas a los nuevos propietarios, a fin de dejar en sus manos la defensa de los derechos adquiridos. Los gobiernos que lo sucedieron continuaron con la distribución de parcelas, aun cuando era bien clara la remodelación del programa original.⁷ El número de hectáreas repartidas se convirtió en un indicador de prestigio para los distintos jefes del ejecutivo, mientras los recursos materiales eran empleados en el financiamiento del proceso de industrialización, iniciado bajo el régimen de Miguel Alemán (1946-1952). Para 1970 era evidente el estancamiento de la reforma agraria y la pauperización de algunas zonas del país. La reestructuración, mediante la adopción de una forma colectiva de explotación de la tierra, se ha sugerido como un camino para lograr un aumento en la productividad.

La CNC fue concebida como el órgano ideal para orientar las demandas de ejidatarios y pequeños propietarios. Por un tiempo su labor mediataria se logró con bastante éxito hasta finales de la década pasada,

⁷ Stavenhagen califica de conservadores a los gobiernos que sucedieron a Cárdenas, señalando que en su opinión detuvieron la reforma agraria. Stavenhagen, Rodolfo. "Aspectos Sociales de la Estructura Agraria". *Neolatifundismo y explotación*. Editorial Nuestro Tiempo, 1971, pp. 15-16.

cuando surgió una serie de organizaciones independientes con mayor capacidad de negociación ante el aparato gubernamental. No creemos que sea la institución ejidal la que ha fracasado sino la carencia de una política ejidal, la que desde hace tres décadas viene fomentando una serie de vicios que han desembocado en la nueva forma de acumulación que es el neo-latifundismo.

El mal funcionamiento de la CNC como organismo representativo, así como el papel ambiguo de los líderes y dirigentes ha conducido a la emergencia de canales alternativos, en ocasiones violentos, que reflejan una situación desesperada de quienes en rigor han financiado el desarrollo económico del país. Hasta ahora su protesta ha quedado reducida a abandonar sus lugares de origen e instalarse en las afueras de las grandes ciudades. "La marginalidad de la mayor parte de la población campesina en México, guarda estrecha relación con la evolución de la tenencia de la tierra" y solamente una reestructuración real de ésta contribuirá a la solución del problema agrario mexicano.⁸

Tanto en la Declaración de Principios como en el Programa de Acción adoptado por el PRM, el 19 de diciembre de 1937, se señaló: "Nuestro objetivo fundamental es la preparación del pueblo para el establecimiento de una democracia obrera como un paso hacia el socialismo".⁹ La inclinación del presidente Cárdenas por las clases trabajadoras lo llevó a concebir al nuevo partido como protector del trabajador.¹⁰

La Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM) sería el órgano de lucha de la clase trabajadora, buscando la maduración de un frente unido del proletariado y no una organización mediatizadora con opiniones unificadas.¹¹ A partir de 1938 las relaciones del PRM con el movimiento obrero se canalizaron a través de la CTM, convirtiéndose en el apoyo principal de que dispuso Cárdenas para la implantación de las reformas y medidas que caracterizaron a su gobierno.

El sector obrero del PRI es menos homogéneo que el campesino, y sus dirigentes mantienen una mayor independencia con respecto a los líderes del partido. Sin embargo, dentro de la central obrera la perpetuación del secretario general y de los cuadros principales ha producido el estancamiento de la organización con el beneplácito patronal, cuyos intereses siempre resultan beneficiados con el control sindical y la accesibilidad de

⁸ Stavenhagen, Rodolfo. *Marginalidad y participación en la reforma agraria mexicana*. Editorial Nuestro Tiempo, 1972, p. 149.

⁹ Partido de la Revolución Mexicana, *declaración de Principios, Programa y Estatutos*. México, 1938.

¹⁰ Vasques, G. "Introducción". *Política de la presente administración*. México, 1936.

¹¹ Confederación de Trabajadores Mexicanos, *IV Consejo Nacional*. México, 1937. p. 137.

los líderes para negociar concesiones personales. Recientemente ha habido una tendencia creciente para obtener mejoras auténticas en beneficio de los trabajadores. La dirección del movimiento obrero sigue constituyendo un obstáculo que es indispensable desplazar a fin de que la cohesión lograda a través de los años sirva para la rectificación y cumplimiento de las demandas de sus agremiados.

La Confederación Nacional de Organizaciones Populares ha despertado el interés de los observadores extranjeros por su integración heterogénea. Agrupa a la Federación de Trabajadores al Servicio del Estado, a maestros, profesionistas, pequeños comerciantes, pequeños propietarios agrícolas, a la Federación Nacional de Cooperativistas, a artesanos y a organizaciones de mujeres. El nivel de politización de los miembros de la CNOP es comparativamente superior al que se observa entre los agrupados por otros sectores. Singularmente la burocracia se ha convertido en un grupo disciplinado cuya movilización es relativamente simple, recibiendo a cambio mayor atención gubernamental, mediante prestaciones, como son el aumento de salarios, pensiones, unidades habitacionales, semana laboral de cuarenta horas etcétera, que marcadamente exceden las que obtienen obreros y campesinos. En realidad esto solamente es el reflejo de la política desarrollista concebida por los régímenes anteriores al de Echeverría, donde el crecimiento urbano era un indicador de prosperidad. La migración interna a los tres centros principales del país: Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey, es el resultado de este desequilibrio que ha producido el marginamiento de las clases más necesitadas.

Finalmente, existe un buen número de agrupaciones cuya afiliación no está inscrita en ninguno de los tres sectores, dependiendo directamente de los diversos comités municipales, estatales o nacional del partido. Esta forma de organización horizontal y vertical, da un mayor margen en la negociación de posiciones que corresponden a cada sector durante los períodos electorales.

Respecto al papel que desempeña el PRI en el proceso de decisión política hay un buen número de opiniones, particularmente provenientes de autores norteamericanos, que son apreciaciones superficiales y alejadas de la realidad. Scott, por ejemplo, considera que el partido dominante es una agencia conciliadora de intereses en cuyo seno se toman las decisiones gubernamentales.¹² De acuerdo con el autor, el PRI no es únicamente intermediario en el proceso político, sino el órgano de elaboración de la política de los distintos régímenes, cuyos titulares han sido miembros del partido. Por otra parte Brandenburg afirma que "si efectivamente el partido oficial hubiese presidido la vida del país, es probable que su transfor-

¹² Scott, Robert. *Mexican Government in Transition*. University of Illinois Press. Urbana, 1964, pp. 4-34.

mación en un Estado socialista no estuviera lejana".¹³ Evidentemente el primer autor citado no hace una distinción cualitativa entre las funciones que, según él, tiene a su cargo el PRI, ya que si bien podríamos aceptar con matices la tarea conciliadora, la toma de decisiones está muy alejada de las oficinas del partido.

La tesis de Brandenburg recurre a la elaboración de una metáfora que ha sido muy celebrada: "la Familia Revolucionaria", donde se incluye "sabiamente", en tres niveles distintos, toda la gama de organizaciones políticas, así como agrupaciones de la iniciativa privada, que en medio de una gran lucha adelantan sus peticiones ante la cabeza visible que es el presidente de la República. En su modelo el PRI queda incluido en la escala más baja de influencia. La evidencia que presenta el autor sugiere una elaboración puramente especulativa con aciertos poco novedosos y ante todo una simplificación del sistema político mexicano.

Creemos que, hasta ahora, el partido oficial ha sido el instrumento para legitimar la política gubernamental y sus organizaciones sectoriales, por esta razón no pueden presentar demandas que rebasen los límites establecidos. El dirigente electo por el Consejo Nacional como presidente del Comité Ejecutivo del PRI señaló en su discurso inicial: "somos el partido en el gobierno, pero no somos el gobierno". De sus palabras partió la idea de que la reestructuración del aparato partidario finalmente tendría lugar.¹⁴ Unos meses después de la Asamblea Nacional aprobó los nuevos documentos fundamentales, que sufrieron transformaciones importantes, quedando en el centro de la discusión el problema de la movilización popular.

Es probable que la dirección del partido haya llegado a la conclusión de que no se pueden modificar fundamentalmente las formas organizativas y políticas de la acción popular sin deshacerse del aparato tradicional. Las campañas electorales de los candidatos a diputados, presentados por el partido oficial en 1973 constituyó un buen ejemplo de lo anterior. Se notó un gran vacío entre lo señalado consistentemente, por un lado por el presidente de la República y los dirigentes del PRI y, por el otro, la línea tradicional, conservadora, de la mayoría de los aspirantes.

La campaña antiabstencionista promovida por las autoridades del gobierno federal no podía haber contado con mayor obstáculo que la tónica de campaña dentro de los moldes anquilosados. Si bien el régimen de Echeverría ha logrado despertar una agitación popular en el sentido más amplio del término, el PRI no le ha dado forma a ese fenómeno. En consecuencia, la política gubernamental ha dejado atrás al PRI y, por lo tanto, sus intentos de reforma estructural, cuando se han encontrado con las

¹³ Brandenburg, Frank. *Making of Modern Mexico*. Prentice Hall, 1964. p. 144.

¹⁴ Reyes Heroles, Jesús. "Discurso de Toma de Posesión". *Excélsior*, 22 de febrero de 1972. México.

fuerzas de oposición, no han podido ser llevadas adelante dada la ausencia de un aparato de movilización.

La reforma política de México se encuentra estrechamente vinculada a los factores que señalamos anteriormente, pero es innegable que la adaptación del PRI a las necesidades actuales es un elemento esencial de esa reforma.

3. Partido Acción Nacional (PAN)

El régimen del general Lázaro Cárdenas produjo una reacción organizada de los sectores conservadores, dando como resultado el surgimiento del Partido Acción Nacional en 1939. En sus primeros años fue simplemente el vocero de un grupo reducido de intelectuales y profesionistas, encabezados por Manuel Gómez Morín, ofreciendo su apoyo a los candidatos de otros partidos sin presentar el propio. En esta forma participaron en 1940 con el general Almazán y seis años más tarde apoyando a Ezequiel Padilla.

Hasta 1952 la línea del PAN fue de oposición sistemática al partido oficial, sin preocuparse por incorporar a sectores populares disidentes que pudiesen servir de base para obtener un triunfo electoral. En ese año los dirigentes panistas decidieron presentar un candidato presidencial, para lo cual ampliaron su organización tratando de abandonar la estructura elitista original. La imagen del PAN continúa siendo la de un partido conservador representante de los intereses de la Iglesia, de los empresarios y otros grupos de la clase dominante. La reestructuración llevó a la creación de alianzas de empleados, así como a la incorporación de la Asociación Católica de Jóvenes Mexicanos (ACJM), la Unión Nacional Sinarquista (UNS) y la Acción Católica (AC).

Sin embargo, el resultado poco alentador de la aventura electoral produjo una escisión entre quienes propugnaban por una actitud de oposición que ofreciera alternativas, misma que estaba encabezada por Gómez Morín y, por otro lado, los más conservadores que sostenían una postura de enfrentamiento sistemático a la política gubernamental, ésta dirigida por otro de los fundadores y candidato presidencial, Efraín González Luna. La pugna entre estas dos corrientes produjo la separación de la UNS, la que se había manifestado en contra de la manipulación ejercida por los dirigentes sobre las bases.¹⁵ Luis H. Álvarez, miembro del ala liberal, fue postulado como candidato en 1958 y su campaña se orientó a enderezar una crítica de los errores gubernamentales, especialmente en lo referente a la reforma agraria, seguro social y salarios mínimos. El escaso apoyo que recibió fue un elemento decisivo en el fortalecimiento de la línea

¹⁵ Fuentes Díaz, Vicente. *Los partidos políticos en México*, 1954, pp. 108-109.

conservadora dentro del partido. González Luna logró derrotar al grupo antagónico en la Convención Nacional celebrada en la ciudad de México en marzo de 1959, promoviendo la elección de José González Torres como secretario general, quien era el presidente de las tres más poderosas organizaciones católicas: la ACJM, Pax Romana y AC. Se le otorgaron facultades que anteriormente no poseía el secretario general, y se preparó su candidatura para las elecciones de 1964.

En la actualidad los dirigentes del PAN se han preocupado por fortalecer la estructura elitista, acercándose nuevamente a los grupos financieros, quienes tradicionalmente los habían apoyado, salvo durante los años en que hicieron esfuerzos por lograr la ampliación de las bases populares. Recientemente han obtenido algunos triunfos electorales que deben ser analizados. Singularmente, las presidencias municipales de Hermosillo, Mérida y Mexicali merecen una explicación en su contexto.¹⁶ Creemos importante señalar que la votación favorable al PAN no corresponde a un aumento en la popularidad de este partido, sino a una antipatía hacia las opciones ofrecidas por el partido oficial. En los tres casos el descontento se generalizó sobre la base de una errónea designación del candidato priista, asimismo por la mala administración y corrupción de los funcionarios anteriores. En consecuencia, parece bien claro, que el PAN no ha logrado ampliar una clientela política que garantice su permanencia en determinadas posiciones electorales, como lo demuestran los resultados recientes en las municipalidades mencionadas.¹⁷

En los comicios de 1970 y 1973 se comprobó su escasa fuerza en la mayor parte del territorio nacional, logrando por otra parte un incremento notable de votantes en el Distrito Federal, donde parece haber consolidado una clientela constante, a pesar del inmovilismo de sus candidatos, cuyas campañas carecieron de tesis que en rigor pudiesen despertar el interés popular. El PAN no ha incorporado las nuevas corrientes de la Iglesia católica, resultando en consecuencia una formación extremadamente conservadora junto a los partidos demócratas cristianos del continente. Su plataforma de principios no ha sido renovada, concretándose a la reiteración de viejas y liquidadas críticas al aparato gubernamental.

¹⁶ Ames, Barry. "Bases of Support for Mexico's Dominant Party". *American Political Science Review*, 64, March 1970, pp. 153-167. Padilla, Rogelio. *El proceso electoral en Mérida, Hermosillo y Mexicali*. Tesis Profesional. Facultad de Ciencias Políticas. México, 1972.

¹⁷ En los tres casos el PRI se ha impuesto con una votación abrumadora en los comicios siguientes. En Sonora y Baja California, en cuyos límites se encuentran Hermosillo y Mexicali, tuvieron elecciones de gobernador y renovación de municipios, con un escaso apoyo para el PAN, que en el segundo Estado no presentó candidatos a diputados federales.

4. Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM)

En la primera parte de los cincuentas un grupo de generales revolucionarios celebraron reuniones con el fin de condenar el incumplimiento de los principios que animaron al movimiento social de 1910. La acusación se lanzaba principalmente contra el régimen del ex presidente Alemán, cuya administración se caracterizó por una expansión económica claramente favorable a la inversión extranjera y a un grupo de financieros mexicanos, soslayando las reformas trazadas por Cárdenas.

La agrupación recibió el apoyo del presidente Ruiz Cortines, dado que legitimaba la política de austeridad planteada por su gobierno. La Secretaría de Gobernación les concedió el registro que recibió el nombre de Partido Auténtico de la Revolución Mexicana. En 1958 respaldaron al candidato del PRI, práctica que han sostenido hasta la fecha.

Dos de sus dirigentes y fundadores, los generales Jacinto B. Treviño y Raúl Madero, fueron llamados a colaborar en altas posiciones gubernamentales. La razón de su asentimiento parece haber descansado en el argumento de que la política gubernamental había retorna a los principios tradicionales de la Revolución. Actualmente se ha hecho un esfuerzo a fin de revitalizar al PARM y de esta manera evitar que la muerte de sus fundadores implique su desaparición.

Sin embargo parece indiscutible que si bien en alguna época el PARM tuvo alguna influencia como grupo de interés, se debía fundamentalmente a la presencia de las personalidades que lo encabezaban y de ninguna manera a su representatividad. El PARM resultó beneficiado como la reforma de 1962, obteniendo algunas posiciones en la Cámara de Diputados. Pero su apoyo electoral es mínimo y los dirigentes de la organización no parecen haber realizado esfuerzos por ampliar sus bases, aunque continúa siendo una alternativa para algunos candidatos que por determinadas razones no son designados por el PRI y se presentan bajo el emblema parmista.

5. Partido Popular Socialista (PPS)

Como hemos señalado, un buen número de los partidos latinoamericanos han adolecido de un defecto común; su origen y funcionamiento están estrechamente vinculados a una personalidad disidente. Por esta razón la organización centralizada del grupo fundamenta el apoyo y clientela en las cualidades y atractivos del fundador, por lo que la relevancia del grupo es efímera. El Partido Popular Socialista descansó inicialmente en la actitud radical de Vicente Lombardo Toledano, cuya formación de izquierda, aunada a su participación destacada en las luchas sindicales durante el régimen de Cárdenas, lo convirtieron en el centro de esta organización surgida

bajo la presidencia de Miguel Alemán. Logró atraer a una serie de liberales, algunos de ellos antiguos funcionarios gubernamentales, manifiestamente opuestos a la política económica del régimen. Lombardo se presentó como candidato a las elecciones presidenciales de 1952, apoyado por organizaciones independientes como la Unión General de Obreros y Campesinos de México (UGOCM), que agrupaba a sindicatos que permanecían leales a su organizador. Logró aglutinar a una coalición heterogénea que se debilitó al concluir sin éxito la contienda electoral. Un año después se inició una polémica ideológica entre quienes manifestaban su interés por convertir al PPS en el vocero de los comunistas radicales, cuyo partido nunca ha logrado obtener su registro y, por otra parte, los moderados encabezados por el fundador, quienes se inclinaban por una postura institucional de izquierda.

En 1958 apoyaron al candidato presidencial del PRI y se opusieron al movimiento ferrocarrilero encabezado por Demetrio Vallejo, cuyas demandas se inscribían claramente en los principios originales del PPS. La incorporación de algunos de sus dirigentes destacados al partido oficial, así como la muerte de Lombardo marcaron la decadencia del grupo.

Las organizaciones de izquierda existentes y las que se encuentran en proceso de formación consideran al PPS como un mero apéndice de la maquinaria estatal, y creemos poco probable que logre recuperar el prestigio suficiente para captar nuevos grupos. Su influencia en el proceso legislativo es puramente simbólica, y sólo en casos aislados recibe los beneficios de alguna escisión local del PRI logrando de esta manera relevancia temporal.

6. *Nuevos grupos*

Durante el sexenio 1958-1964 los movimientos sindicales de petroleros, maestros, electricistas y ferrocarrileros, entre otros, fueron controlados por la fuerza pública, y sus dirigentes encarcelados. El asesinato del líder agrario Rubén Jaramillo en el Estado de Morelos, contiguo a la ciudad de México, y otras actitudes gubernamentales de esta índole motivaron la preocupación de algunos sectores de la clase media, quienes animados por la experiencia cubana decidieron formar el Movimiento de Liberación Nacional (MLN). El apoyo del ex presidente Cárdenas a esta organización sirvió de estímulo a miembros del Partido Comunista, del PPS y de otras agrupaciones, para afiliarse al MLN.

La aplicación de los artículos constitucionales referentes a la reforma agraria y la función social de la propiedad fueron los principios fundamentales del nuevo grupo. Sin embargo Lombardo retiró el apoyo de su partido en virtud de algunas diferencias estratégicas, y el general Cárdenas,

por razones poco conocidas, dejó de manifestar interés por el MLN, motivando la dispersión del grupo. Algunos se unieron al Frente Electoral del Pueblo (FEP), que trató de constituirse como partido, pero no logró obtener su registro en virtud de no haber presentado el número de simpatizantes que marca la ley.

El movimiento estudiantil de 1968, cuyos efectos se pretendieron descubrir en los meses inmediatos a su realización, dejó una honda huella en la estructura global del sistema político mexicano. La política intransigente que caracterizó a la administración de Díaz Ordaz fue remodelada a partir de la designación del nuevo candidato del PRI. "La Apertura" ha consistido en una flexibilización de los controles del régimen anterior, con el fin de incorporar las demandas de los grupos cuyas peticiones están fundadas legítimamente en la amplia gama de necesidades que aquejan al país. Es esta disposición hacia el cambio la que ha producido reacciones violentas de los grupos conservadores y de la izquierda radical. Como señalábamos, la ausencia de una organización efectiva de apoyo ha entorpecido y limitado el alcance de las reformas emprendidas por Echeverría (1970-1976).

El presidente de la República está más expuesto que nunca a recibir las presiones de los grupos de la iniciativa privada, fuertemente vinculados al capital extranjero y, por otra parte, a una cadena de acontecimientos terroristas apoyados por sectores aventureros de la clase media. El intento de llevar a cabo una reforma fiscal es el ejemplo más contundente de esta aseveración; se sometió a discusión un proyecto, cuyas características desconocemos en detalle, pero que contenía modificaciones sustanciales, especialmente respecto a la liquidación de las acciones al portador y la reforma del sistema impositivo que tradicionalmente ha favorecido a los sectores acomodados. La amenaza de exportar grandes cantidades de dinero del país y otras presiones similares obligaron a la alteración del proyecto.

Algunos dirigentes destacados del movimiento estudiantil, así como líderes sindicales excarcelados recientemente, formaron el Comité de Auscultación Nacional con vistas a crear un partido obrero-campesino. Los esfuerzos de este grupo han empezado a lograr decisiones gubernamentales favorables a sus simpatizadores, especialmente en el área rural, cuyos intereses y necesidades han sido defectuosamente representados por la organización sectorial del PRI. A finales de 1972 sufrieron la escisión de una serie de miembros que consideraban importante la constitución del nuevo partido a corto plazo. Es aún prematuro especular sobre las posibilidades de estos nuevos grupos, pero es saludable su surgimiento, que suponemos servirá para presionar de alguna forma la auténtica reestructuración del PRI y de los partidos de oposición existentes.

MÉXICO

Resultado de las elecciones presidenciales

<i>Partidos</i>	<i>Años</i>		
	<i>1958</i>	<i>1964</i>	<i>1970</i>
P.R.I. ¹	6.767,754 (90%)	8.368,446 (89%)	11.850,000 (85%)
P.A.N.	705,304 (9.5%)	1.034,337 (10.5%)	1.950,000 (14.1%)

FUENTE: Diario de Debates de la Cámara de Diputados.

¹ Su candidato recibió el apoyo de PPS y PARM.