

Un modelo para el estudio de las Organizaciones Políticas en México

RODOLFO STAVENHAGEN

Ya sea que se trate de un sistema unipartidista como afirman unos, o de una semidemocracia, como afirman otros; ya sea que hablemos de un “neobismarckismo” político o de una “democracia con participación limitada”, la mayoría de los autores que ha estudiado el sistema político mexicano está de acuerdo en que éste no cabe dentro de los moldes clásicos del modelo de una democracia representativa de tipo liberal o burgués. Esto se debe tal vez al excesivo centralismo del poder político, a la gran autoridad del poder ejecutivo, a la falta de articulación de los diversos grupos de intereses, a los vestigios del caciquismo, al pluralismo étnico, o a otras diversas causas que en ocasiones se aducen para explicar el cuerpo político que se ha desarrollado en México desde la Revolución de 1910. El hecho es que la estabilidad del sistema —cualesquiera que sean sus causas últimas— se mantiene a través de ciertos mecanismos que son aún mal conocidos desde el punto de vista sociológico. En el presente ensayo sugeriremos un modelo para el análisis de cierto tipo de organizaciones políticas, asociaciones de clase y grupos de intereses que adornan el escenario político mexicano y cuyo funcionamiento contribuye al equilibrio del sistema.

La ciencia política ha considerado en ocasiones el sistema político como un mecanismo, como un organismo, como un conjunto de actores en situación de juego y, más recientemente, bajo el prisma de modelos cibernéticos con elementos de auto-regulamiento y retroalimentación (véase K. W. Deutsch: *The Nerves of Government*, N.Y. The Free Press, 1963). Cualquiera que sea el enfoque, el sistema contiene ciertos elementos o actores que incluyen, junto con las estructuras formales de gobierno, a diversas asociaciones u organizaciones (partidos, sindicatos, grupos de presión, etcétera). Las interrelaciones entre estos diversos elementos, que son el objeto de estudio de la sociología política, nos llevan a distinguir

tipos de estructuras políticas (democráticas, oligárquicas, totalitarias) y a comprender la dinámica del sistema.

En los modelos generales utilizados en los análisis políticos no son los individuos sino los grupos quienes constituyen las unidades o los actores del sistema. Los individuos intervienen, por cierto, en el proceso electoral, pero este representa solamente una pequeña parte del proceso político global. Por lo general, son los partidos y demás grupos organizados (y a veces también, por supuesto, las masas no organizadas) quienes definen los elementos del sistema, le imprimen su dinámica, condicionan su funcionamiento y, por ende, determinan la participación de los individuos en el mismo.

En un sistema de democracia representativa, en donde el gobierno disfruta de una amplia legitimidad, los grupos de intereses organizados desempeñan una función específica dentro del sistema político. Todo sistema político requiere, para su propia supervivencia, de adecuados canales de comunicación entre las estructuras formales del gobierno y el pueblo en general. Un gobierno bien informado de las necesidades, deseos, aspiraciones, problemas y opinión de sus ciudadanos, tiene la posibilidad de ajustar su política y de reorientar sus acciones constantemente en beneficio de la colectividad o, cuando menos, en interés de su propia estabilidad. Por otra parte, un pueblo bien informado de las intenciones de su gobierno sabrá aceptar —o, en su caso, rechazar— con conocimiento de causa, las políticas específicas o la política general de sus gobernantes. Esta situación ideal no existe, sin duda, en ninguna parte. Sin embargo, las democracias representativas han tratado de acercarse, a través de su historia, en mayor o menor grado a este modelo. Algunos países europeos, como los escandinavos y Suiza por ejemplo, han sabido llegar bastante cerca de una situación de verdadero diálogo constructivo entre pueblo y gobierno.

En el modelo clásico de un sistema político, el gobierno democrático crea sus canales burocráticos y políticos para ejercer su mando, poner en práctica sus políticas, hacer llegar a los ciudadanos sus normas y directivas. Surgen las dependencias gubernamentales, los organismos descentralizados, las comisiones y organizaciones de diversa índole, a través de los cuales se canaliza el flujo de la autoridad gubernamental de arriba abajo.

En el otro extremo, el pueblo crea sus organizaciones y movimientos (sindicatos, asociaciones de clase, grupos de presión, etcétera) que permiten la formulación de sus demandas y la lucha política por la satisfacción de las mismas. En las sociedades divididas en clases sociales, la burocracia gubernamental tiende a servir los intereses de una clase dominante o élite del poder (en México la llamamos burguesía burocrática), y sus organismos desempeñan la función de control político y económico de las

demás clases sociales (mayoritarias). Con todo, en ocasiones un gobierno democrático, sin perder su carácter clasista, puede sin embargo llegar a equilibrar los intereses de diferentes clases sociales. Ello depende también del grado de diferenciación y oposición que las caracteriza. Las organizaciones populares, por el contrario, tanto las políticas como las sindicales, tienen por función presionar al gobierno en favor de sus intereses respectivos, que son con frecuencia los mayoritarios.

Esta doble circulación, de arriba-abajo por un lado, y de abajo-arriba por el otro, contribuye a mantener la estabilidad de cualquier sistema político dado, siempre que los poderes públicos puedan hacer los ajustes necesarios y que los intereses de los grupos y clases sociales no lleguen a ser demasiado contradictorios. Pero aun siendo opuestos los intereses de los diferentes grupos y clases, el buen funcionamiento de este sistema de circulación permite un encuentro entre pueblos y gobernantes y la adecuada realización de compromisos. La realización de compromisos es otra característica necesaria para la estabilidad del sistema.

Para que el sistema político pueda seguir funcionando sin tropiezos (cuando menos en sus aspectos formales), es necesario que tanto los gobernantes como los gobernados reconozcan la racionalidad funcional de las diversas instituciones que intervienen en este sistema de circulación. Así, las instituciones burocráticas y políticas del gobierno deben servir efectivamente de canales de mando y la opinión pública debe reconocerlas como tales, aceptar esa función y actuar en consonancia. Por otra parte, las colectividades organizadas de los ciudadanos (partidos, grupos de presión, sindicatos, etcétera) deben funcionar efectivamente como medios para expresar las demandas del pueblo (o de ciertos sectores) y deben ser reconocidas como tales tanto por la opinión pública misma como por los gobernantes.

Cuanto más claras sean las demandas formuladas por el pueblo mediante sus organizaciones, tanto más funcionales resultan éstas, y por lo tanto, el gobierno respectivo tendrá mejores elementos para realizar una política dinámica (cualquiera que sea su orientación particular). Por el contrario, cuando más funcionales sean los organismos ejecutores del gobierno, en términos de sus propios objetivos, tanto más fácil será la tarea de "gobernar".

En las llamadas democracias representativas liberales, las funciones de los organismos de mando o ejecutivos (burocráticos, políticos) están relativamente diferenciados de las organizaciones políticas, sindicales, etcétera, de los ciudadanos. Los propósitos de ambos tipos de organización, siendo básicamente diferentes dentro del sistema político, se mantienen separados. Esta separación permite el indispensable diálogo entre gobernantes y gobernados, sobre todo en una época en que la participación de

las masas en las decisiones políticas es considerada como indispensable para la buena marcha del sistema político y para el bienestar común.

Esta breve visión de lo que podría llamarse la teoría “pura” del sistema político democrático no es, en todas partes, más que un “tipo ideal”, ya que en todos los países la realidad social y política crea tensiones y desajustes en el sistema.

En la medida en que el sistema político formal de México es una democracia constitucional y representativa basada en la soberanía popular, puede ser analizado a la luz del modelo anterior. Y en la medida en que la realidad estudiada no corresponda a dicho modelo, será necesario proponer modelos alternativos que permitan encuadrarla de manera más adecuada. Los párrafos que siguen tienen ese objetivo.

En su libro *La democracia en México*, Pablo González Casanova escribe:

En la vida política de México se dan... dos tipos de control: el control de las organizaciones populares y el control del pueblo no organizado por los organismos y las organizaciones gubernamentales o paragubernamentales... (páginas 102) y puede decirse sin lugar a dudas, que los partidos no están organizados, subsidiados y controlados por los ciudadanos. Lo normal es que los grupos de poder —con políticos y administradores— organicen, subsidien y controlen partidos, y que los partidos sean su instrumento jurídico-político constitucionalmente sancionado para la lucha cívica... (p. 104).

Y más adelante González Casanova habla del papel de los intermediarios o gestores en la solución de los problemas de las masas, sobre todo de las del México “marginal” y no “participante”. ¿Cómo opera este control sobre las organizaciones populares? ¿Cuáles son sus elementos componentes? ¿En dónde y cómo surgen los intermediarios y gestores? ¿Qué consecuencias tiene esto para el sistema político y la estructura social? Trataremos de dar respuesta a estas interrogantes mediante la elaboración de algunas hipótesis.

I. En el sistema político mexicano las funciones de los organismos ejecutivos de la política gubernamental por un lado y de los grupos de presión de los ciudadanos por el otro, no están suficientemente diferenciadas y se confunden en la práctica. El control de las organizaciones populares y ciertos grupos de intereses por parte del gobierno, a que alude González Casanova, se efectúa de diversas maneras, que van desde los subsidios, hasta la represión policiaca, pasando por el soborno y la corrupción. Esto tiene por efecto que la opinión pública y con frecuencia los propios miembros de las organizaciones no perciban con claridad cuál sea la función política de éstas, lo cual impide la formación de una clara conciencia del papel que pueden desempeñar las organizaciones sindicales y políticas en la realidad.

II. La misma situación conduce a que estas organizaciones no estén en condiciones de poder formular adecuadamente las demandas de sus agremiados.

Sucede con frecuencia que la base (en las sesiones de los comités, en los congresos regionales y nacionales, en las manifestaciones) adopte posiciones definidas de tipo reivindicatorio o político pero que en el momento de transformarlas en peticiones o conclusiones formales estas aparezcan menos radicales, más ambiguas y conciliatorias. Las demandas que finalmente llegan a la opinión pública y a las autoridades han pasado ya por un proceso interno de desradicalización. El resultado de estos procedimientos es que las demandas hechas formalmente por estas organizaciones rara vez exceden las posibilidades concretas que el gobierno tiene para satisfacerlas. El proceso de regateo económico y político no se realiza abiertamente entre la organización y el gobierno sino solamente entre un grupo selecto de interlocutores de ambas partes y detrás de las bambalinas.

Cuando surgen movimientos masivos de reivindicación sindical o gremial (como la huelga de ferrocarrileros de 1959, los movimientos más recientes de maestros, médicos, estudiantes, etcétera) que por su propia dinámica rebasan el marco estrecho de una organización controlada como las que estamos considerando, entonces la primera preocupación de las autoridades correspondientes es romper el movimiento como tal, en nombre del "principio de autoridad", aunque posteriormente concedan en gran medida las demandas formuladas por el movimiento. En estos casos, lo importante son las apariencias: el no aparentar que un movimiento de masas autónomo puede obtener éxito al margen del sistema consagrado. El regateo no debe ser abierto ni público.

III. Es evidente que en este proceso los líderes juegan un papel de primerísima importancia. En efecto, los dirigentes de estas organizaciones desempeñan papeles sociales ambiguos y no bien definidos. Más que representantes de la base son intermediarios entre ella y las autoridades, de tal manera que con frecuencia es difícil determinar si representan más al poder público o a los agremiados de su organización. Esto se advierte no solamente en la forma en que obtienen sus puestos de dirigentes sino sobre todo en la forma en que se desempeñan en ellos. A la vez que deben sintetizar y recoger la opinión y los intereses de los agremiados, son con frecuencia transmisores de los mandatos emanados de los poderes públicos. En los sindicatos obreros reciben el nombre de "charros".

IV. Como resultado de esta situación, las organizaciones a que hacemos referencia resultan con frecuencia disfuncionales con respecto a sus propios objetivos manifiestos. Es decir, su acción en la práctica tiende a alejarse cada vez más de los propósitos que aparecen en los estatutos y reglamentos.

V. Esto conduce a una creciente frustración en el pueblo con respecto a la participación política, y a una apatía política. Esto se advierte a todos los niveles: en las grandes centrales campesinas y obreras así como en el partido oficial (en que la afiliación es masiva y procede de arriba) como en la participación electoral (recuérdese el imponente aparato propagandístico montado para convencer a los ciudadanos de que deben empadronarse).

VI. El no funcionamiento de las organizaciones y grupos de intereses populares como organismos realmente representativos, así como el rol ambiguo de los líderes y dirigentes, ha conducido a la emergencia de canales alternativos, no institucionales o semiinstitucionales para la expresión de las demandas populares. Se trata de las alternativas funcionales que ofrece la estructura social, para usar un concepto de Merton. Estas alternativas son de diversa índole. Dada la inoperancia funcional de las organizaciones como expresión de las demandas colectivas, con frecuencia estas se transforman en meros canales para la tramitación de asuntos personales o de pequeños grupos. Es decir, en oficinas de trámites y gestiones. Los miembros tienden a esperar más de sus organizaciones como gestores de este tipo de asuntos, que como fuerzas políticas efectivas.

De la misma manera, en vista de la no funcionalidad del organismo, la masa tiende a pasar por encima de los canales existentes (pero que no funcionan) para apelar a la autoridad suprema del poder ejecutivo. De allí la importancia de las visitas al señor Presidente, de las manifestaciones con lemas y mantas dirigidas al presidente, de las cartas abiertas en los periódicos dirigidas igualmente al presidente. El principal resultado que esperan muchos delegados a algún congreso nacional de su organización o central en la ciudad de México es poder ver "al señor presidente" para exponerle sus problemas personales. O en su defecto, a algún "señor secretario". No hay mejor testimonio de la inoperancia efectiva de las organizaciones de masas.

Otra alternativa es la fuerte dosis de personalismo en las relaciones funcionales. El compadrazgo, la amistad personal, el favoritismo, el patronazgo (relación patrón-cliente) resultan indispensables para la obtención de algún resultado positivo cuando los canales institucionales son inoperantes.

Finalmente, como tercera alternativa, encontramos la corrupción.

Es evidente que la función social de la corrupción es múltiple. Podemos considerarla como un instrumento de movilidad social ascendente en una sociedad que se ha propuesto como modelo el consumo masivo, pero en que el nivel de desarrollo económico no permite aún que las grandes masas lo alcancen y en que la acumulación del capital se realiza, a diferencia de los países que se desarrollaron en los albores de la revolución industrial,

a través de grandes corporaciones financieras en las que solamente tiene participación una pequeña élite.

Así, la corrupción en sus diversas manifestaciones permite que ciertos individuos, que de otra manera no tendrían la menor oportunidad para hacerlo, alcancen niveles de consumo más elevados. Esto contribuye, sin duda, al fortalecimiento del mercado interno y tiene tal vez un efecto multiplicador, pero no es, por supuesto, el mejor camino para lograr el desarrollo económico.

Desde otro punto de vista, puede sostenerse que la corrupción también constituye un mecanismo de redistribución del ingreso, sobre todo la que ocurre en los escalones más bajos de la burocracia.

También desempeña una función social la corrupción al contribuir a una mayor efectividad del cada vez más pesado aparato burocrático y administrativo del gobierno.

Desde luego, la corrupción es también un instrumento de coerción y cohecho al servicio de la clase dominante para sus propios intereses, pero mientras la sociedad no desarrolle suficientes mecanismos adecuados y "legítimos" para la movilidad social, la redistribución del ingreso y el funcionamiento más efectivo del aparato burocrático, la corrupción seguirá teniendo las funciones sociales mencionadas.

En términos del presente análisis, podemos considerar la corrupción como equivalente funcional de los canales institucionales para alcanzar ciertas finalidades dentro de las organizaciones que estamos considerando. En otras palabras, es una consecuencia de la no funcionalidad de las organizaciones de masas.

VII. De lo anterior resulta que en la misma organización de intereses se advierte simultáneamente el funcionamiento de dos tipos de circulación o comunicación: de arriba-abajo y de abajo-arriba. El modelo político "puro" no se aplica al caso mexicano: los canales trasmisores se confunden, los objetivos manifiestos de las organizaciones no se cumplen, los papeles sociales de los dirigentes resultan ambiguos, la importancia de las alternativas funcionales influye a su vez nuevamente en la estructura misma de las organizaciones. Dada la asimetría de poder político entre el gobierno y las organizaciones de masas, es evidente que la circulación de arriba-abajo (trasmisión y ejecución de política gubernamental) tiende a desplazar en la organización a la circulación de abajo-arriba (formulación de demandas). Tan es así que los propios intentos de "democratización interna" provienen con frecuencia de arriba, como una simple directiva más, con el consecuente fracaso.

En esta situación, el diálogo que supuestamente mantienen entre sí el gobierno y las organizaciones y grupos de intereses recuerda mucho al

que mantienen los ventrílocuos con los muñecos sentados en sus rodillas. Para los miembros, sobre todo los que demuestran tener ambiciones e iniciativa, la organización se transforma en un utilísimo medio de movilidad social ascendente y la formulación de demandas colectivas se desplaza hacia otros campos institucionales o no institucionales (manifestaciones, motines, revueltas, como por ejemplo en los recientes “casos” de Guerrero, Durango, Morelia, Sonora, etcétera). Las teorías actuales que nos hablan de “modernización” o “movilización política” con frecuencia sostienen que la participación de los individuos en las organizaciones políticas, sindicales, etcétera, es un signo de “socialización” y por lo tanto una señal de desarrollo social. En el caso que analizamos, esta socialización tiene lugar en el marco de creciente control que ejerce la oligarquía dominante sobre las clases populares a través de la manipulación de sus organizaciones de clase. Por lo tanto, se trata de un proceso que podemos calificar formalmente de desarrollo político (la población “participante” tiende a aumentar en los términos que en parte emplea González Casanova), pero que substancialmente reduce la participación política efectiva de esta población y que por lo tanto frustra las finalidades del desarrollo social.

El intento por ofrecer una interpretación más amplia de este fenómeno (que tendría que ser necesariamente histórica y dialéctica) así como el análisis de las contradicciones sociales que engendra deberá ser objeto de otro ensayo. Aquí solamente hemos intentado ofrecer un modelo funcional de la estructura de cierto tipo de organizaciones políticas en México que esperamos sirva para su mejor comprensión y que, en todo caso, es necesario someter a una rigurosa verificación empírica.