

ALGUNAS CARACTERISTICAS DEL SISTEMA POLITICO MEXICANO

Por DIEGO VALADES

A partir del examen del sistema de controles que consagra la Constitución mexicana y de su correlación con la realidad política, es posible encontrar elementos de democracia y de burocracia (1). La primera, garantizada por la participación libre de los ciudadanos en la integración de la voluntad general y por la garantía de sus derechos ante el poder. La segunda, denotada por la actividad extrajurídica de los órganos del poder. En la realidad, pues, existen elementos que ya confirman alguna de las disposiciones constitucionales o ya las niegan. El cotejo debe hacerse con extremo cuidado y gran responsabilidad para no incidir en calificativos subjetivos o en la defensa partidista al margen de una apreciación científica de cuanto en México ocurre.

Veremos, pues, la antinomia entre democracia y burocracia, antinomia que da lugar, en ocasiones, al desplazamiento de la primera por la segunda y que, indiscutiblemente, influye en la caracterización del sistema político mexicano. En este sentido, Manuel García Pelayo (2) ofrece el claro contraste que existe entre burocracia y forma política, y presenta los criterios para determinar el grado de burocratización que se puede apreciar en un

(1) Recuérdese que, en el concepto weberiano, la dominación burocrática significa la tendencia a la «plutocratización». MAX WEBER, *Economía y poder*, Fondo de Cultura, México, 1964, tomo I, pág. 179. Los cometidos burocráticos y el dominio político también han sido vistos con particular atención por RALF DAHRENDORF, *Las clases sociales y su conflicto en la sociedad industrial*, Rialp, Madrid, 1970 pág. 309.

(2) *Burocracia y tecnocracia*, Alianza Universidad, Madrid, 1974, págs. 22 y siguientes.

Estado. Examinemos, con fundamento en los indicadores que formula García Pelayo, la situación de México.

En primer lugar se refiere a la actividad legislativa y es preciso despejar si ésta se lleva a cabo por un cuerpo elegido por los ciudadanos, o se lleva a cabo directamente por el aparato burocrático. La realidad mexicana permite inferir que la actividad legislativa se lleva a cabo por un cuerpo elegido directamente por los ciudadanos, aunque en su mayor parte se trata de elecciones con carácter enteramente formal (3).

También pregunta García Pelayo si el cuerpo legislativo legisla en efecto o se limita a legitimar, *pro forma*, las reglas elaboradas por el aparato burocrático. En el caso mexicano, lo que ocurre es justamente esa legitimación, al menos en la muy abrumadora mayoría de los casos, e inequívocamente en todos aquellos que tienen relevancia social, política o económica (4).

Dentro del mismo esquema se plantea en qué medida el cuerpo legislativo está constituido por funcionarios que directa o indirectamente deben su puesto a una instancia estatal superior, sea por nombramiento directo, sea por su inclusión en la lista electoral sin oposición. En los últimos decenios las listas de candidatos forman parte de las decisiones que el presidente de la República adopta. Esto, que es del conocimiento público, ha sido objeto de comentarios que a la fecha ya revisten gran naturalidad por parte de escritores públicos y de toda suerte de funcionarios del Estado y constituye parte de los usos de la política mexicana (5).

Por cuanto hace al Gobierno, pregunta García Pelayo si está compuesto total o preponderantemente por funcionarios de carrera o si, por el contrario, su zona de reclutamiento se extiende primordialmente a grupos extraburocráticos o por métodos no burocráticos.

A este respecto el tránsito que se ha producido en los últimos cuarenta años de la política mexicana es muy significativo, pues si bien en los primeros años de vida del partido oficial se accedía a la administración pública a través de la militancia partidaria, en la actualidad, aunque no se puede hablar todavía de normas precisas que garanticen el servicio civil, ocurre

(3) DIEGO VALADÉS, «El poder legislativo mexicano», en *Revista de Estudios Políticos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, julio-agosto de 1978, nueva época, núm. 4, págs. 33 y sigs.

(4) DIEGO VALADÉS, «El poder legislativo en México (1950-1975)», en *Evolución de la organización político constitucional en América Latina*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1978, págs. 49 y sigs.

(5) Véanse JOSÉ C. VALADÉS, *El presidente de México en 1970*, Editores Mexicanos Unidos, México, 1969, págs. 129 y sigs., y ROGER D. HANSEN, *La política del desarrollo mexicano*, Siglo XXI, México, 1979, págs. 145 y sigs.

exactamente lo opuesto. Esto es, existe un grupo de funcionarios más o menos profesionales y que en ocasiones son transferidos de su actividad estrictamente administrativa al ámbito político a través de las instancias que el partido gubernamental facilita. Hasta 1970 todos los candidatos a la presidencia de la República contaban con antecedentes de orden político, además de los que correspondían al ámbito administrativo. Cuando la designación del candidato se aproximaba era común señalar como inconveniente para que algunas de las personas mencionadas como posibles candidatos a la presidencia pudieran alcanzar esta candidatura el hecho de tener una carrera exclusivamente administrativa. Sin embargo, la experiencia demostró, en las dos más recientes ocasiones, que para ser candidato a la presidencia de la República basta con la actividad administrativa, sin que se hubiese ejercido ningún cargo de elección popular (6).

Una cuestión más, cuyo examen plantea García Pelayo, consiste en determinar en qué medida las decisiones de los funcionarios están condicionadas desde arriba, por la superioridad, o desde abajo, por la burocracia ministerial o de las instituciones públicas, hasta llegar en la práctica a convertirse en una instancia legitimadora de éstas, de manera que la responsabilidad real, si bien no la formal, de las decisiones se diluya a través de la anonimidad del aparato burocrático. La respuesta para el caso de México admite las dos alternativas: por un lado, las tesis importantes de orden político y administrativo son dictadas, invariablemente, desde arriba; pero la hipertrofia de la administración ha traído como consecuencia que los funcionarios de menor nivel adopten decisiones sin consultar a los superiores o se desentiendan del acatamiento de las instrucciones de éstos, sin que quienes dictaron las instrucciones tengan posibilidades reales de enterarse. Es frecuente, en los últimos años, que aun las decisiones del presidente de la República se vean desvirtuadas o simplemente sean desatendidas por la maquinaria burocrática que debía implantarlas. Esto ha llevado, inclusive, en los más recientes años, a manifestaciones públicas de descontento presidencial (7).

Por cuanto hace a la judicatura, pregunta García Pelayo si se compone de jueces elegidos o de carrera y en qué proporción y distribución de instancias. En este sentido es pertinente señalar que la propensión a profesionalizar la judicatura se ha acentuado últimamente como una garantía de

(6) Cfr. MAURICIO GONZÁLEZ DE LA GARZA, *El fin del reino*, Editores Asociados, México, 1977, págs. 73 y sigs.

(7) Véase ANDRÉS SERRA ROJAS, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 1977, tomo I, págs. 497 y sigs.

capacidad, idoneidad y probidad. Con todo, en los altos niveles de la judicatura suelen imponerse en ocasiones criterios de carácter estrictamente político (8).

En seguida plantea el mismo autor si la judicatura constituye un cuerpo autónomo, cuyos miembros reciben instrucciones o directrices e, inclusive, órdenes de autoridades intra o extrajudiciales. En esta materia la judicatura cuenta con una amplia autonomía, sólo condicionada en aquellos casos en que está involucrado el principio de estabilidad de las instituciones públicas (9).

Una cuestión más concierne a determinar si las esferas a las que se extiende una actividad burocrática estatal se limitan solamente a asegurar la gestión como administración de los servicios públicos mínimos o se amplía a esferas como la economía, la cultura y la ordenación de la vida social. Es evidente que en México la actividad administrativa del Estado ha permeado en un alto grado la vida económica, la actividad cultural y la ordenación de las actividades sociales, particularmente por cuanto hace a los sectores del trabajo, de los campesinos y de la clase media, la burocracia incluida.

Finalmente, según García Pelayo, es necesario saber si las demandas de los grupos de intereses y en general de los grupos de población se dirigen preponderantemente a las instancias políticas o a las burocráticas o, en otras palabras, si es la burocracia o son otras instituciones, como los partidos o el Congreso, los que proceden a la articulación e integración de los intereses. A este respecto puede señalarse categóricamente que las demandas de los ciudadanos, formuladas de manera individual o colectiva, rara vez se plantean en una instancia que no sea la de la administración central (10).

Como se ve, el sistema político mexicano está fuertemente condicionado por la actividad burocrática del Estado y la vida política gira en torno a esa actividad burocrática como un apéndice secundario.

Al establecer los conceptos caracterizadores del sistema político mexicano, también es necesario atender al binomio representado por la participa-

(8) HÉCTOR FIX-ZAMUDIO, «El sistema presidencialista y la división de poderes», conferencia sustentada el 30 de abril de 1979 en la Universidad Nacional Autónoma de México.

(9) Cfr. CARL SCHWARZ, «Jueces en la penumbra», en *Anuario Jurídico*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1975, núm. 2, págs. 143 y sigs.

(10) Es muy frecuente encontrar cartas al presidente en la prensa diaria solicitando toda suerte de mercedes. Lo mismo sindicatos que organizaciones patronales, grupos campesinos, estudiantes y personas a título particular acuden a la «justicia» del presidente. También es costumbre de los presidentes mexicanos viajar incesantemente por el país, en compañía de sus colaboradores, para recoger de manera directa las peticiones que formulan grupos y personas en lo individual.

ción y la despolitización. Pese a los esfuerzos por generar un mayor grado de participación y a los indiscutibles avances de la educación general, los niveles de despolitización que se observan en el país, aun entre los sectores culturalmente capacitados, son muy acentuados.

Otra característica del sistema político mexicano es el proceso de complicidad existente entre los detentadores del poder. La estabilidad política del país ha sido preservada, entre otras cosas, por el sistema de recambio que se produce entre los titulares de los órganos de decisión política. La no reelección presidencial y la limitación impuesta por cuanto a las posibilidades de reelección en el caso de senadores y diputados ha garantizado la posibilidad de que el grupo en el poder crezca progresivamente. Esto, que por cuanto hace a las actividades legislativas tiene la desventaja de limitar las posibilidades de profesionalismo y aun de independencia de los legisladores, por lo que respecta al sistema político en su conjunto ha significado la gran ventaja de abrir expectativas a un importante número de personas que aguardan su oportunidad para acceder a los órganos del poder. La garantía de ese acceso y la certidumbre de que el tránsito por el poder, salvo algunos casos, tiene el carácter de efímero, ha dado lugar a un sistema de complicidad conforme al cual el que todavía no accede al poder observa las reglas ortodoxas para llegar a él, y quien ya lo ocupó observa a su vez las reglas, también ortodoxas, de la discreción y del repliegue político para no afectar la acción de sus sucesores. Esta actitud no corresponde, desde luego, a una mera actitud psicológica o a una determinación política de respeto; esta actitud se debe, en buena medida, a que muchos ex funcionarios son muy vulnerables por haber prevaricado. Así, pues, conformes con su situación los que aspiran a llegar al poder; más conformes todavía los que ya lo ejercen y conformes también quienes ya lo ejercieron, el proceso de complicidad-lealtad para con el sistema está plenamente garantizado y a su vez asegura la estabilidad del sistema político (11).

Para concluir con una apreciación objetiva de las características del sistema político mexicano es necesario un conocimiento preciso de las relaciones que se dan entre la normatividad y la normalidad y considerar algunos de los importantes indicadores que denotan la actuación de los sistemas políticos.

(11) En los últimos años se ha intentado poner coto a la corrupción oficial. Con tal propósito a algunos funcionarios, a quienes se ha encontrado responsables de la comisión de delitos oficiales, se les ha privado del cargo y sometido a proceso. La decisión ha sido importante, pero en tanto que sus alcances se han mantenido dentro de un horizonte muy limitado, no ha sido suficiente para superar el proceso que en este párrafo se apunta.

Son particularmente útiles, en este sentido, los indicadores que ofrece Karl Deutsch (12). En primer término el autor menciona la importancia del presupuesto como una de las más importantes pruebas de la actuación del sistema político. La capacidad de un Gobierno, señala, para recaudar dinero y luego gastarlo sensatamente es una prueba principal de su actuación. El presupuesto de ingresos, por otra parte, revela cuáles son los grupos a los que el Gobierno se muestra dispuesto a sacrificar más enérgicamente y, viceversa, cuáles son los que reciben el tratamiento más favorable. Además, señala el mismo autor, el financiamiento presupuestario con déficit también constituye una pauta para estimar el comportamiento del sistema. La inflación, agrega, actúa como un impuesto indirecto que recae desigualmente sobre grupos diferentes (13).

A la luz del criterio mencionado puede decirse que el sistema político mexicano ha asumido medidas errátiles, toda vez que, así como durante algunos períodos de gobierno la moderación en el gasto afectó incluso a la inversión de obras para beneficio social, favoreciendo, en cambio, a la inversión privada, en otras ocasiones se ha optado por el desmedido gasto público, traducido, a la postre, en severas limitaciones para la capacidad adquisitiva de los salarios (14).

Un gasto realizado sin programas específicos y atendiendo sólo a la solución de requerimientos circunstanciales que, sin parar mientes en sacrificios futuros, procura obtener satisfactores en el corto plazo, es un tipo de política presupuestaria que también se ha practicado dentro del sistema mexicano. En este sentido, el Congreso jamás ha representado una instancia, así sea discreta, para regular la política financiera del Estado. La aprobación del presupuesto de ingresos y egresos, así como la cuenta pública, se lleva a cabo sin el debido análisis. Cuando más, los análisis practicados se traducen en la reiteración de las decisiones presidenciales (15).

Esas alternativas en cuanto a las decisiones económicas que afectan sustancialmente a la población de México revelan, en buena medida, el carác-

(12) *Política y gobierno*, Fondo de Cultura Económica, México, 1976, págs. 229 y siguientes.

(13) Debe considerarse, sin embargo, que el efecto de la inflación en los países ricos y pobres no necesariamente es igual. Cfr. DAVID BARKÍN y GUSTAVO ESTEVA, *Inflación y democracia. El caso de México*, Siglo XXI, México, 1978, págs. 22 y sigs.

(14) El proceso económico reciente, con sus contradicciones, es analizado por GABRIEL ZAID, *El progreso improductivo*, Siglo XXI, México, 1979, especialmente páginas 157 y sigs.

(15) Un examen serio de la política económica presidencial comienza apenas a producirse, si bien con un carácter retrospectivo. Es el caso de CARLOS TELLO, *La política económica en México. 1970-1976*, Siglo XXI, México, 1979.

ter personalista y, por ende, subjetivo y aleatorio que caracteriza al sistema presidencial mexicano. En la medida que los controles internos dentro del Gobierno y provenientes de los otros órganos del poder, particularmente, en este caso, del legislativo, no han funcionado, las posibilidades del proceder presidencial se han ensanchado (16).

Si dentro de una estructura social como la mexicana es recomendable la existencia de un jefe de gobierno fuerte, lo que ya comienza a ser desventajoso para el propio jefe de gobierno es que las condiciones de su gestión política, generadas a partir de su propio poder, se traduzcan para él mismo en no poderse ver asistido por colaboradores efectivos que le hagan ver, en momento oportuno y en términos precisos, la posibilidad de sus errores de juicio y de decisión.

Otro indicador, señalado también por Deutsch, se refiere a la calidad de los líderes. En este sentido, las etapas sucesivas recientemente transcurridas en México denotan también diversos caracteres por cuanto hace a la calidad de los líderes en cada momento. Por una parte, dado el sistema de recambio sexenal que se produce, muchos de los más experimentados administradores dejan su puesto a los representantes de nuevos grupos o corrientes políticas, o a las personas afines a quien ocupa la presidencia de la República, sin que necesariamente tengan por sí mismos las posibilidades de ostentarse como representantes de un sector de la opinión política del país. Así, el sistema de recambio se traduce en la práctica en un proceso de interrupciones periódicas que no permite la consolidación de una clase política estable. Las ventajas que esto tiene consisten básicamente en evitar un monopolio perenne del poder; las desventajas se constituyen por un constante improvisar y, desde luego, repercuten en deterioro del progreso nacional. En todo caso, la opción se plantea entre una estabilidad precaria y un progreso cierto, o entre una estabilidad firme y un progreso moderado. El sistema ha optado por esta segunda alternativa.

Por otra parte, así que transcurre el tiempo y que nos alejamos cronológicamente del proceso revolucionario del primer cuarto del siglo, el tipo de líderes emergentes difiere radicalmente de los que en su origen militaron dentro del partido en el Gobierno. Esto ha traído como consecuencia la burocratización del sistema político mexicano, como ya se vio anteriormente (17).

(16) JORGE CARPIZO, *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI, México, 1978, páginas 82 y sigs.

(17) VÍCTOR FLORES OLEA, «Poder, legitimidad y política en México», en *El perfil de México en 1980*, Siglo XXI, México, 1972, tomo III, pág. 487. El autor examina el control sobre el personal político; control que ha reducido la influencia de este personal al tiempo que se ensancha la del administrador.

Con todo, subsisten algunos de los últimos líderes importantes producidos por el sistema político mexicano en sus inicios. Tal es el caso de Fidel Velázquez, que ha encabezado durante varios lustros al movimiento obrero afín al Gobierno. Son muchas las inquietudes que plantea la que en algún momento será ineludible necesidad de sustituir al dirigente obrero. Los efectos para el sistema de su sustitución inadecuada, por un líder incompetente, podrían traducirse en serios reveses para la vida misma de la actual organización política del país.

Por las características burocratizantes del sistema y por el ejercicio hegemónico del poder por parte del Presidente de la República, la formación de líderes políticos ha tendido a ser precaria. De ahí los temores de que al frente del movimiento obrero pueda quedar una persona susceptible de ser rebasada por su propia organización o incapaz de mantener la presencia política que hasta este momento ha caracterizado a la organización obrera denominada Confederación de Trabajadores de México y al Congreso del Trabajo. Ya los ejemplos previos de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares, organismo de participación política que aglutina particularmente al sector burocrático, y de la Confederación Nacional Campesina han sido lo suficientemente graves para denotar la necesidad de líderes políticos en el país. En efecto, tan pronto como al frente de esas organizaciones dejaron de estar políticos profesionales formados particularmente en la tercera, cuarta y quinta décadas del siglo, la influencia política de las organizaciones decreció y la capacidad de que ellas mismas actuaran como intermediarias entre los poderes constituidos y los destinatarios del poder virtualmente desapareció. He aquí otro síntoma del proceso burocratizante vivido por el sistema político mexicano y otra consecuencia desventajosa de la concentración del poder en manos del presidente.

Es preciso, en todo caso, subrayar que esa concentración del poder en manos del Presidente resulta no tanto de la decisión absorbente y monopolizadora del propio Jefe del Ejecutivo, cuanto de las presiones públicas provenientes de todos los sectores, que sólo esperan de él respuesta a sus problemas y que lo han convertido, virtualmente, en el centro más importante de las decisiones dentro del sistema (18).

Esto último nos lleva a otro de los indicadores que Deutsch señala: la calidad de los ciudadanos. En efecto, ciudadanos que manifiestan su descontento por el poder presidencial, pero que lo esperan todo del poder presidencial, no son ciudadanos que puedan cooperar en el sentido de libera-

(18) Cfr. ARTURO GONZÁLEZ COSÍO, *México: cuatro ensayos de sociología política*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1972, pág. 134.

lizar las características actuales del sistema. Por lo demás, de acuerdo con la formación tradicional del mexicano, las preocupaciones de moral privada prevalecen sobre las de moral pública. En otras palabras, a diferencia de lo que ocurre en países con mayor grado de desarrollo, particularmente en Europa y Estados Unidos, el común de la gente propende a defender con mayor encono las cualidades de su organización familiar, al tiempo que se despreocupa por las irregularidades producidas en el sector público. Eso explica, entre otras cosas, la queja mordaz en contra de administradores menores y de funcionarios importantes proclives a recibir dádivas por parte de aquellos a quienes prestan servicios y, a la vez, la reticencia frente al cumplimiento de deberes tan elementales como el de cubrir en tiempo y satisfactoriamente con las obligaciones de carácter fiscal.

Por lo demás, es bien sabido que la fuente de la corrupción no se encuentra sólo en la existencia de funcionarios inmorales, sino particularmente en la actuación de grupos económicos de poder corruptores. Son muchos los contratistas que para obtener contratos de aprovisionamiento o de obra ofrecen crecidas dádivas a los funcionarios competentes para adjudicarlos, y son muchos también los empresarios que eluden el cumplimiento de su obligación de carácter fiscal e, incluso, la cobertura de las cuotas de seguridad social, y cuando el monto de su adeudo llega a ser muy crecido suelen plantear a las autoridades la disyuntiva de, o bien hacer ajustes mediante un convenio especial sobre ese monto, o bien verse precisados a cerrar una fuente de trabajo. Este procedimiento de extorsión también induce a actos de corrupción, auspiciados por los destinatarios del poder público, que llevan aparejados no el desprestigio propio, sino el de aquellos contra quienes se ejercen, que son los detentadores del poder. Estas actitudes se ven favorecidas, en todo caso, por el sigilo con que tales operaciones se llevan a cabo y por la imposibilidad de que otros órganos del poder intervengan en la supervisión o siquiera tomen conocimiento de cuanto se hace en esas materias.

Uno más de los indicadores se refiere a la cultura política de los ciudadanos. En este caso no se dispone de indagaciones recientes que permitan apreciar el grado de interés y el nivel de participación de los ciudadanos en las cuestiones de orden público (19). Lo más evidente, en todo caso, es la marcada propensión a abstenerse en los procesos electorales. En el caso de

(19) RAÚL BÉJAR estudió este tema en 1972 señalando que la escasa participación real del común de los ciudadanos es un aspecto generalizado en las democracias actuales. «Una visión de la cultura en México», en *El perfil de México en 1980*, citado, págs. 594 y sigs.

las últimas elecciones federales llevadas a cabo en México (julio de 1979), la introducción de un nuevo sistema electoral y la existencia de un padrón incompleto y no depurado, como las propias autoridades reconocieron, pudieron haber influido para acentuar la abstención electoral.

Se ha pretendido ensanchar los cauces de participación y se ha favorecido la intervención en el proceso electoral de nuevos partidos políticos, entre ellos del Comunista (20). A pesar de ello, más del 50 por 100 de los potenciales electores se abstuvieron de depositar su voto.

Debe tenerse mucho cuidado en no apreciar la reacción de los ciudadanos en México con las mismas pautas que se apreciaría en países con tradición electoral. En el caso mexicano la sola certidumbre de que existe un partido invariablemente triunfador, como es el Partido Revolucionario Institucional, suele surtir efectos inhibitorios entre quienes se oponen al predominio de ese partido, así como, en muchos de quienes están de acuerdo con el mismo, no produce una convicción de que sea necesario su voto. En otras palabras, entre los abstencionistas se encuentran muchos de los intransigentes enemigos del sistema y muchos más de sus partidarios; los primeros no participan, para manifestar su inconformidad o patentizar su escepticismo a propósito de la utilidad y eficacia del voto; los segundos no lo hacen por considerarlo ya innecesario. A esto hay que agregar que los partidos políticos se han visto invadidos por la rutina y tampoco han podido captar el interés del electorado.

Un indicador más de la actuación del sistema político es el que Deutsch denomina como la naturaleza de la autoridad y se plantea si el liderazgo se obtiene por méritos o a través de las contiendas electorales. En este sentido, al trazar las características de la burocracia mexicana con fundamento en el esquema ofrecido por García Pelayo, ya se ha hecho amplia referencia a la procedencia burocrática de los funcionarios públicos.

En siguiente término Karl Deutsch sugiere examinar los indicadores cuantitativos, referidos básicamente a las esperanzas de vida, a la riqueza y crecimiento económico y a la magnitud de la desigualdad.

A este respecto, en México es evidente el progreso por cuanto al crecimiento económico, no así la magnitud de la desigualdad, que no parece haber cambiado sustancialmente, en números relativos, con relación a la que se produjo durante la dictadura del siglo XIX. La concentración de la riqueza constituye un dato característico de la vida económica mexicana, y si bien es

(20) Cfr. JORGE CARPISO, «La reforma política mexicana de 1977», en *Anuario Jurídico*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1980, núm. VI, páginas 39 y sigs.

verdad que el crecimiento se ha producido, no lo es que sus beneficios sean compartidos por igual (21).

Las esperanzas de vida, a su vez, se han ensanchado, particularmente en las áreas urbanas. Con todo, en las zonas rurales, y aun en las principales concentraciones urbanas, donde ya se comienzan a producir fenómenos de contaminación atmosférica muy serias, es posible encontrar una disminución en la calidad de la vida (22).

Finalmente, Deutsch utiliza el esquema de Massao Maruyama para apreciar la actuación del sistema político. Distingue entre el sistema centrífugo o descentralizado, que tiende a asignar el poder hacia afuera, y el sistema centrípeto, que tiende a depositar el poder en un solo centro. Paralelamente se debe determinar si esas formas son asociativas, en el sentido de contener tradiciones para la formación de grupos autónomos, o disociativas, si el patrón de conducta es el opuesto. Cuanto mayor sea la propensión de un sistema en el sentido centrífugo y asociativo, más cerca se estará de una democracia federal descentralizada. Si la propensión es en el sentido centrípeto y disociativo se marchará hacia el totalitarismo. Si lo que se produce es una tendencia asociativa y centrípeta, se avanzará hacia la democracia centralizada. Si las inclinaciones son de carácter disociativo y centrífugo, se producirá la pulverización y la apatía política.

En este punto habría que señalar que los sistemas políticos, como las propias constituciones que los caracterizan, fluyen incesantemente, y es posible que en una determinada edad del sistema se encuentren tendencias divergentes de las que se producen en una edad previa o en otra posterior. En el caso actual de México puede decirse que la tendencia del sistema se da en el orden centrípeto, es decir, de concentración del poder en un solo centro y que la capacidad asociativa de los mexicanos se produce de muy desigual manera y con muy modestos resultados, a excepción de los grupos económicos importantes. Así, cabe la paradoja de que sea por la acción de estos grupos, que favorecen y practican una alta concentración de la riqueza en detrimento del bienestar general (23), que el sistema político no

(21) Cfr. JOSÉ AYALA y otros, «La crisis económica: evolución y perspectivas», en *México, hoy*, Siglo XXI, México, 1979, págs. 19 y sigs.

(22) GLORIA GONZÁLEZ SALAZAR, *Aspectos recientes del desarrollo social en México*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1978, págs. 282 y sigs.

(23) CARLOS MONSIVÁIS, «La ofensiva ideológica de la derecha», en *México, hoy*, citado, págs. 306 y sigs. Otro aspecto que puede apuntarse es el resurgimiento de la Iglesia católica como importante grupo que parece autonomizarse del sector económico más influyente para tomar sus propias posiciones. Este es un fenómeno que no se daba en México desde hace varias décadas. Cfr. JOSÉ LUIS MEJÍAS, *Los into-*

propenda hacia una solución totalitaria, sino a una democracia centralizada. Esto explica también que el sistema procure mantener un equilibrio de poder frente a los grupos internos económicamente poderosos, pues si bien cuenta con los elementos políticos, financieros y jurídicos suficientes para asfixiarlos, el costo que tendría para la nación un acto semejante sería el de generar un sistema totalitario.

Además, la centralización del poder también favorece la posición política del país en sus relaciones con el extranjero. Si a las flaquezas de un país pobre se sumara la fragilidad de un gobierno débil, de un poder que no lo sea, las consecuencias generales serían altamente desfavorables. Por eso, entre las varias causas que ya se han apuntado para explicar el porqué de las tendencias centripetas no puede preterirse la que corresponde a la necesidad de mantener una fuerte presencia externa, particularmente por cuanto hace a las relaciones con Estados Unidos.

Hasta aquí hemos visto cómo se comporta el sistema político mexicano y hemos revisado muy sucintamente sus principales características definitorias. Se trata, en efecto, de un sistema presidencial dentro del cual las libertades democráticas están garantizadas, mas no siempre son ejercidas. Las posibilidades de un desarrollo más abierto, sin embargo, existen dentro de la Constitución y es evidente el empeño del propio poder por hacerlas funcionar en el ámbito de una sociedad desorganizada. Falta, sin embargo, la decisión de adoptar medidas más decididas, cuyo costo político, desde luego, puede ser grande en la medida que reduzcan las posibilidades de ejercicio del poder en manos específicamente del presidente (24).

Dentro del propio sistema hay quienes se oponen a una mayor liberalización aduciendo que, en la medida que el sistema presidencial se debilite, se fortalecen los grupos de intereses particulares. Esto podría ser cierto, pero sólo en el caso de que las facultades que en este momento resultan para la presidencia de la República fueran transferidas a estos grupos particulares y no a la sociedad en su conjunto. Esto último no es una fórmula retórica. Existen elementos constitucionales idóneos para hacerlo posible, particularmente a través del reforzamiento de las facultades de control que se puedan dar a otros órganos del poder. En suma, en la medida que se descentralice

cables (recopilación de artículos periodísticos publicados en el diario *Excelsior* en enero de 1979), México, 1979.

(24) Por eso compartimos el punto de vista de ARNALDO CÓRDOBA cuando afirma que «el papel central que el Estado ha desempeñado en el desarrollo de México, como a nadie puede escapar, corresponde en realidad al hecho de que el Poder Ejecutivo ha sido fortalecido, como único camino para que el Estado desempeñe tal papel». *La formación del poder político en México*, Ediciones Era, México, 1972, pág. 45.

el ejercicio de las funciones de autoridad y que este ejercicio se aproxime a las previsiones normativas ya vigentes, habrá de darse de manera natural un proceso de liberalización que permitirá garantizar la satisfacción de las necesidades sociales y la contención de los intereses particulares dentro de los límites que a cada cual corresponden (25).

Es previsible que este proceso se dé en los próximos años, a menos que se decida sofocar toda posibilidad de disensión política. La sola intervención de nuevos partidos políticos en la Cámara de Diputados no será suficiente para dar a esos partidos la capacidad de tomar decisiones políticas; pero si el sistema político mexicano sigue siendo receptivo, la presencia de esos partidos le obligará a buscar nuevas fórmulas de composición y de reparto del poder. De otra forma, la esclerosis del sistema podrá hacerse evidente y entonces sólo la opción radical de endurecerse podría salvarle. Aun en este caso, el sistema ya no sería el mismo.

Por todo lo visto, podemos concluir preguntándonos si en México se produce un presidencialismo *sui generis*, una democracia peculiar o un constitucionalismo heterodoxo. Y la respuesta será que nuestro sistema presidencial, nuestra democracia y nuestra vida constitucional son el resultado de una vida social donde las disparidades son muy evidentes, tanto en el ámbito de la cultura cuanto en el orden económico; tanto por los orígenes de visión histórica entre dos pueblos tan desemejantes como el mexicano y el español, cuyas culturas ludieron, cuanto por las insatisfacciones acarreadas a lo largo de un siglo de violencia y de pobreza; tanto por lo encontrado de las grandes esperanzas y de las menguadas posibilidades, cuanto por el contraste entre lo mucho que se ha ofrecido y lo reducido de lo alcanzado.

Ese es el paisaje que ofrece el sistema político mexicano. No es posible encasillarlo en un solo rubro ni detenerlo en un solo instante. Es necesario, sí, verlo con detenimiento y cuidarse mucho de calificarlo antes de analizarlo.

(25) PABLO GONZÁLEZ CASANOVA sustenta que el proceso de reforma política que se produjo en 1977 obedeció, entre otras cosas, al «proyecto de los grupos liberales y progresistas del gobierno por alejar el peligro de una ruptura del régimen constitucional». «Las alternativas de la democracia», en *México, hoy*, cit., pág. 363.

