

## *Cómo distinguir entre PRI y gobierno en México*

VICTORIA E. RODRIGUEZ Y PETER M. WARD

Este trabajo pretende analizar el grado en que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el gobierno de México se entrelazan. Si bien estos dos aparatos a menudo se perciben como uno solo, es importante desagregar analíticamente sus papeles, funciones y acceso a recursos, así como diferenciar el personal y las carreras seguidas por quienes pertenecen a una u otra institución. El trabajo demuestra que estos dos aparatos son diferentes en muchos aspectos, y discute hasta qué punto la apertura política y la democratización en México pueden estar llevando a una mayor divergencia o convergencia entre las dos estructuras. De manera un tanto paradójica, dada la ortodoxia técnica y neoliberal de la presente administración, los imperativos políticos tienden a llevar al PRI y a las estructuras gubernamentales hacia una vinculación más estrecha y hacia un traslape mayor. Los autores argumentan que esta convergencia va en contra de un proceso de democratización y apertura política genuinas.

Nettie Lee Benson habría estado tanto a favor como en contra del presente trabajo. Probablemente hubiera mostrado poco interés intelectual en un argumento que tiene que ver con la política contemporánea de México; pero nos gustaría pensar que hubiera aprobado nuestro intento por desentrañar un aspecto de la política mexicana en el que un malentendido popular se ha convertido en un hecho. Se trata de un problema común para el historiador, pero es relativamente raro en las ciencias sociales contemporáneas. Por ejemplo, en uno de sus trabajos menos conocidos (Benson, 1958), Nettie Lee intentó poner énfasis en el hecho de que México heredó su sistema federal de España más que de Estados Unidos, como comúnmente se cree.

El presente estudio pretende también apartar las capas de la ilusión popular de la naturaleza real de un aspecto de la estructura política contemporánea de México. Específicamente se trata de analizar una pregunta aparentemente sencilla y directa: ¿en qué grado se traslapan el PRI y el gobierno en México? Como la mayoría de las preguntas aparentemente sencillas, ésta genera un sinfín más, y la respuesta verdadera está enterrada debajo de diversas capas de práctica gubernamental a diferentes niveles, oscurecida por la ideología partidista y su construcción política, y es el sujeto de tensiones que a menudo no se expresan y de conflictos internos del partido. Asimismo, la extensión del traslape puede variar conforme afloran las diferentes personalidades, o bien asumir la forma de intermediación política y de demandas de movilización electoral. Sin embargo, la pregunta a que nos referimos con frecuencia provoca una respuesta enigmática, ya que un gran número de funcionarios, analistas y, sobre todo, un gran número de votantes mexicanos perciben que el PRI y el gobierno son una misma cosa.

La fusión de las dos instituciones que se estudian ha dado como resultado, en gran medida, que en todos los círculos se haga referencia al PRI como el partido oficial. En perspectiva,

esto parecería convertir en un organismo gubernamental lo que de otra manera sería un partido político en el sentido estricto, al igual que existen otras dependencias "oficiales". Por ejemplo, el órgano informativo oficial del gobierno es el Diario Oficial. Inevitablemente, la pregunta que viene a la mente cuando se sigue esta línea de pensamiento, es si esta deferencia que se otorga exclusiva-mente al PRI hace a los demás partidos políticos, "no oficiales". El asunto puede convertirse en un debate retórico; pero el punto es que los intelectuales, los periodistas, la oposición y los propios priístas se refieren al PRI como el partido oficial, e incluso, en algunas ocasiones, como el partido del gobierno, o el partido del Estado. Ciertos intelectuales mexicanos, por ejemplo, se refieren a estas instituciones como el PRI/gobierno, y cuando se les cuestiona sobre esta terminología, los priístas tienden a reaccionar de manera airada. Como aseguró cierto funcionario público, el PRI es "el partido en el gobierno y no del gobierno". Es posible enfrascarse en discusiones prolongadas para tratar de determinar la dicotomía, y tal vez hasta sería posible establecer una diferencia clara; pero el hecho es que la fusión sigue siendo sólida.

Antes de seguir adelante es necesario delimitar con precisión los dominios de la acción política y gubernamental que se intenta desentrañar. El gobierno desempeña funciones tanto ejecutivas como legislativas, y en la medida en que el PRI ocupa la mayoría de los escaños en ambas cámaras del congreso, evidentemente forma parte del gobierno. En el caso de México, sin embargo, debe tenerse cuidado de no exagerar la importancia de la función que llevan a cabo los legisladores, ya que en su mayoría debaten, modifican y ratifican, más que generar, las iniciativas que se originan dentro de la rama ejecutiva. No obstante, no puede decirse lo mismo respecto de los diferentes dominios de la autoridad ejecutiva, sea ésta presidencial, a nivel de secretarías de estado, de las gubernaturas o del sector paraestatal. Es este nivel de autoridad ejecutiva, electa o no, el que demanda nuestra atención, ya que en él se forman las percepciones del traslape PRI/gobierno. De esta manera, el presente análisis se centra en la rama ejecutiva del gobierno. Como indica claramente Dale Story, "el partido es una institución alta-mente crítica que sirve a la rama ejecutiva de gobierno, en particular a la oficina de la presidencia... el PRI otorga al presidente la legitimidad política necesaria, el aura simbólica de la revolución, y la maquinaria para efectuar campañas, ganar elecciones y mantener el contacto con las masas" (1986, 131-32).

Un último punto que debe tomarse en cuenta es que no se desea sugerir, de manera alguna, que el gobierno sea una creación del PRI y que funcione acatando la voluntad y las órdenes del partido. Por el contrario, aunque el PRI pueda tener una presencia política desproporcionada dentro del sistema político mexicano, no ejerce sobre él autoridad alguna en cuanto a la formulación de políticas. La distinción que intenta establecer el presente análisis se basa en las funciones que desempeñan ambas instituciones, en un esfuerzo por demostrar que la diferencia entre partido y gobierno en México no es artificial. Mientras que en otros sistemas políticos todos los partidos podrían argumentar con razón que el gobierno distribuye los bienes y los servicios precisamente porque sus miembros lo controlan, esto no se aplica al caso de México con tanta facilidad. Por ejemplo, como se verá más adelante, en los estados y municipios donde gobierna la oposición, las prestaciones que ofrecía el Programa de Solidaridad no se relacionaban con los gobiernos

locales de oposición; la asociación inevitable era con el presidente Salinas y, por consiguiente, con su gobierno y su partido.

### *La fantasía del traslape*

Por supuesto, existe un sinnúmero de razones por las que prevalece la idea del traslape entre el PRI y el gobierno, y de porqué algunos políticos intentan perpetuarla, tanto en la realidad como en las mentes de las personas. Entre ellas está el hecho de que hasta hace poco el PRI dominó indefectiblemente las elecciones presidenciales, federales, estatales y municipales (Smith 1979). En ciertas áreas, el PRI ejercía un control monopólico, y en prácticamente todas las demás su dominio era mayoritario (Molinar, 1989).

Invariablemente, el candidato del PRI resultaba electo con más de 75 por ciento de los votos, y hasta 1988 todos los escaños del senado y las gubernaturas los ocupaban miembros del PRI. Esta hegemonía resultaba tan pronunciada que, con frecuencia, los diferentes gobiernos se encargaron de orquestar y sostener a los partidos de oposición con objeto de mantener una ilusión de pluralismo (González Casanova, 1970). La excepción fue el Partido Acción Nacional (PAN), que por lo regular recibía cerca de 15 por ciento de los votos en las elecciones presidenciales, pero parecía incapaz de obtener apoyo significativo, al menos de los miembros de los sindicatos, o de los electores de las áreas rurales del sur de México. No obstante, el PAN demostró su capacidad para obtener el apoyo de los sectores populares urbanos, y esto resultó crucial para su triunfo a nivel de la gubernatura del estado y de los gobiernos municipales de Baja California y Chihuahua respectivamente (Rodríguez y Ward, 1992; Venegas, en prensa).

La competencia pluralista sólo figuró en cierta medida en las diputaciones federales desde principios de los años ochenta, pero incluso entonces el proyecto de la reforma electoral y política pareció haberse diseñado con el propósito de dar a los otros partidos representación sin que tuvieran acceso verdadero al poder. La reforma pretendió legitimar y revivir un sistema político enfermo, más que transformarlo de manera sustantiva. De esta manera, la razón primordial de la idea del traslape entre PRI y gobierno fue que al PRI rara vez se le desafiaba en las urnas y, por lo tanto, no podían arrebatarle ni el poder ni el control. Por otra parte, en los casos en que el PRI perdió de manera absoluta el control de un municipio frente a la oposición, por ejemplo frente al PAN en las localidades de Chihuahua y Ciudad Juárez en 1983, los priístas rápidamente las recuperaron en las siguientes elecciones; el que esto se haya logrado por medios legítimos o ilegítimos sigue siendo el meollo de un debate acalorado. Hasta 1988, las derrotas electorales del PRI se consideraron como una aberración temporal y, por lo general, se suscitaron por las divisiones y los desacuerdos que existían dentro del partido a nivel local: Hasta finales de los años ochenta, ningún partido de oposición había ganado jamás dos periodos consecutivos en un gobierno municipal —ni se le había permitido que lo hiciera— (e incluso sigue siendo raro). Por lo tanto, debido a la hegemonía legendaria de partido, no causa asombro que el PRI y el gobierno se hayan fusionado en las mentes de las personas.

Una segunda razón de esta fusión aparente se refiere al financiamiento que recibe el PRI. Aunque no se han publicado estudios sobre el particular, por la estructura organizativa del partido y la manera en que cubre los salarios y prestaciones de sus militantes y seguidores,

es bien sabido que sus fondos provienen, en gran parte, del gobierno. Algunas obras han sugerido que la Secretaría de Gobernación, específicamente, proporciona el dinero. Como ha señalado Roderic Ai Camp:

El partido depende de la rama ejecutiva para su apoyo financiero; por lo general, la Secretaría de Gobernación asigna los fondos. Es difícil determinar el monto del apoyo porque involucra más que fondos en efectivo. El gobierno, a través de sus contactos, proporciona recursos adicionales, tales como hospedaje, transporte y alimentos para quienes desempeñan comisiones oficiales. Los candidatos individuales reciben escaso financiamiento directo del Partido, pero el gobierno sí cubre los gastos de propaganda, promoviendo de manera indirecta el destino de cada político (1993, 142). La literatura de los años sesenta (Brandenburg; Padgett; Scott) decía que los miembros del PRI aportaban anualmente el salario de una semana para financiar al partido. No obstante, el asunto de las finanzas del partido sigue siendo un tema delicado; a tal grado que, al hacerse pública la desafortunada "cena de millonarios" de principios de 1993, en la que el presidente Salinas solicitó fondos para el gobierno, se sintió obligado a responder a las críticas, y lo hizo separando a Genaro Borrego del puesto de mayor rango del PRI. Evidentemente, alguien debía cargar con la culpa por haber puesto al descubierto, de manera poco oportuna, el asunto de las bases de financiamiento del PRI. El punto, sin embargo, es que aunque exista gran especulación en torno a los mecanismos de financiamiento del PRI, toda-vía no existe ningún trabajo académico que pueda afirmar de manera categórica cuáles son éstos. Perdura así la impresión de que es el gobierno quien sostiene al partido y a sus militantes de diversas formas; por ejemplo, a través de las contribuciones de diversas agencias gubernamentales y/o incluyendo a los empleados del partido en la nómina de estas dependencias, sin esperar que lleven a cabo las funciones relacionadas con la oficina de que se trate (los así llamados "aviadores").

En tercer lugar, el PRI se ha esforzado por cultivar la ilusión del traslape. Los colores y configuración de la bandera nacional y los del logotipo del partido son los mismos. Tampoco es casualidad el que estas dos imágenes —la bandera y los colores del partido— coincidieran con el logotipo de Solidaridad, que se convirtió en la base del programa de bienestar del presidente Salinas inmediatamente después de su toma de posesión. En realidad, ya sea a través de mecanismos para la distribución de recursos tales como el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), de clientelismo, o de la incorporación no partidista a los programas regulares del gobierno, el PRI se ha esforzado por fomentar la imagen de que estos recursos son el resultado de su influencia e intervención, e intenta así aparecer como el propio gobierno —por asociación de ideas. En cuanto a su ideología, el partido siempre ha intentado presentarse a sí mismo en términos nacionalistas —como órgano que representa a la constitución derivada de la revolución social. Los tres sectores que integran el PRI: Confederación de Trabajadores de México (CTM), Confederación Nacional Campesina (CNC), y la antigua Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), recientemente reorganizada y rebautizada, sirvieron para acoger a los sectores laboral y popular de la población en el seno del partido. Se consideró en ese entonces que se trataba del partido de gobierno, más que del partido en el gobierno, aunque en la actualidad los priístas están más dispuestos a marcar las diferencias, desde que el presidente Salinas anunció el fin del sistema unipartidista (Cornelius y Craig, 1991, 1). No obstante, la fusión de los colores continúa siendo un símbolo sólido, tanto así que, de

hecho, otros partidos políticos se ven inevitablemente afectados por la asociación de ideas. Los colores blanco y azul del PAN, o negro y amarillo del Partido de la Revolución Democrática (PRD), no permiten la asociación instantánea con el verde, blanco y rojo de los logotipos del PRI y del PRONASOL. En realidad, una propuesta importante que planteó la reforma política de 1993 fue la demanda de la oposición de que no se permitiera a ningún partido político utilizar los colores nacionales como parte de su emblema. Es importante tomar en cuenta que el PRI no accedió a esta demanda en las negociaciones que siguieron. Aunque la fusión es comprensible y evidente, es necesario determinar el grado de traslape que existe en realidad, y si hay o no convergencia o divergencia en la tendencia a este traslape. En diversos sentidos, la respuesta a nuestra pregunta va directo al centro de cualquier evaluación sobre el proceso político actual que experimenta México, y sobre su futuro. ¿Qué tan partidistas son los gobiernos federal, estatales y municipales? ¿En qué medida está dispuesto el PRI a renunciar al acceso a los recursos y al financiamiento, limitándose con ello a la organización electoral a nombre de sus candidatos? ¿Qué tan dispuesto estuvo el presidente a renunciar a las prácticas ya desgastadas del "dedazo", y al control privilegiado que le ofrecía este mecanismo sobre los cargos de elección dentro del partido? De hecho, así como Dios da y quita, Salinas también. El poder de decisión sobre los nombramientos a través del "dedazo" no es nada nuevo, pero Salinas también ejerció su poder para destituir de su cargo a ciertos gobernadores y, en los casos de San Luis Potosí, Guanajuato y Michoacán, para revertir los triunfos electorales del PRI poco después de ocurridos. Este "dedazo a la inversa" sugiere que el centralismo y el presidencialismo se están intensificando, más que ir en declive. A la luz de estos hechos, ¿tendrá el partido la oportunidad de desarrollar una ideología que ayude a la formulación de políticas, más que una retórica para justificar las decisiones y líneas de acción que define el ejecutivo? Dicho así, ésta parecería ser una "misión imposible" (Meyer, 1989).

### ***Grado en que el traslape es ilusorio***

Aunque existen explicaciones sobre la ilusión del traslape, algunas de las cuales ya se han identificado aquí, también hay investigación que sugiere que el traslape es precisamente eso: ilusorio. El partido y el gobierno difieren en varios aspectos importantes. En primer término, las "funciones" reales del PRI tienen poco que ver con la estructura del gobierno, la formulación de políticas o el desembolso de recursos relacionados con la toma de decisiones. Como han argumentado Hansen (1974) y otros, el papel primordial del PRI es orquestar y movilizar el voto en épocas de elecciones, a nombre de los candidatos designados. En realidad, se trata de una función acorde con la de cualquier otro partido político, y el PRI generalmente la ha desempeñado de manera eficiente —excepto en 1988. En algunas ocasiones, ha cometido fraude en las votaciones, ejerciendo el clientelismo entre los votantes, "reclutando" el voto a través de sus tres sectores, e incluso valiéndose del poder autoritario de los caciques locales, en particular en las áreas rurales. El uso combinado de estos mecanismos fue generalmente suficiente para garantizar el triunfo, aunque no se logró reducir las abstenciones a un nivel aceptable. El abstencionismo, más que la oposición, fue el enemigo a vencer.

Además de garantizar el apoyo durante los comicios, se esperaba que el partido lograra la armonía y la paz social entre elecciones. En este sentido, el PRI difiere de otros partidos

políticos ya que, en la mayoría de los casos (tanto en México como en otros países) las actividades que realizan los partidos entre épocas de elecciones giran en torno a la organización de las campañas y las plataformas para el próximo periodo, más que fungir como instituciones responsables de mantener la paz social.

Todos los niveles del gobierno esperaban que el PRI contribuyera a acallar el descontento social y a manejar cualquier manifestación de inquietud de manera adecuada. También se esperaba que los funcionarios locales del PRI redujeran y desviarán las demandas al sistema —esencialmente a través de promesas de bienes y favores pero nada más (Cornelius, 1975; Eckstein, 1977). Los mecanismos normales de control social que utiliza el PRI han variado entre el clientelismo selectivo, el populismo, el divide y vencerás, y cuando falla todo lo demás, la represión (Ward, 1986; Schers, 1972; Rubin 1987).

Como resultado de tener la responsabilidad parcial de mantener la tranquilidad social, el PRI desarrolló mecanismos propios de clientelismo. De esta manera, una segunda función del partido fue administrar el patrocinio y la rotación de puestos dentro del gobierno, aunque no de manera uniforme en todas las áreas. Al PRI y a sus tres sectores les correspondió, en gran medida, aunque no de forma exclusiva, facilitar el acceso a las legislaturas estatales y federal, por ser éstas el terreno principal donde la lealtad y el desempeño podían recompensarse y mantenerse.' También ofreció oportunidades de progreso en las carreras, en especial para los políticos en ciernes que ascendían de grupos pequeños a otros más importantes (Schers, 1972). Por ejemplo, el procedimiento normal para la elección de un presidente municipal consistía en que cada diputado federal seleccionara personalmente a los candidatos para las presidencias municipales de su distrito, y presentara la lista al gobernador para su aprobación. La lista de candidatos seleccionados se presentaba posteriormente a los comités locales del PRI, quienes, después de una negociación extensa, los postulaban como candidatos oficiales del partido. De esta manera, las gubernaturas y las presidencias municipales se "concedían" en términos semejantes, aun-que en estos casos el privilegio del partido se limitaba a apoyar las presiones del clientelismo y la recompensa que provenían del presidente, los secretarios de estado y otros jefes de la camarilla <sup>5</sup>, cuya preocupación principal era atender sus intereses personales, más que los del partido (aunque estos coincidieran). Sin embargo, siempre se le permitió al partido y a sus sectores corporativos mantener el predominio sobre los cargos legislativos.

Con relación a la ampliación del clientelismo a las bases que lo apoyan, el PRI sólo les ha otorgado prestaciones menores, dado que no cuenta con los recursos para ejercer un patrocinio continuo o extenso a través del cual pueda "ganar adeptos e influenciar a los individuos". La influencia se deriva de su capacidad para "aparecer" como un conducto importante para garantizar recursos y, en ocasiones, intervenir de manera eficaz a nombre de sus clientes. De esta manera, es posible encontrar colonias populares, llama-das "del PRI", donde los dirigentes apoyan sólida y abierta-mente al partido porque éste es el canal para garantizar la entrega de fondos y servicios (e.g. Solidaridad). Pero, hasta donde se sabe, el PRI no proporciona directa-mente bienes materiales a sus simpatizadores; éstos provienen de un gran número de programas y servicios gubernamentales.

Una tercera característica del PRI que lo distingue del gobierno es el terreno de la formación ideológica. Comúnmente, podría esperarse que éste fuera un rasgo importante de un partido político; pero en México, cuando menos en el caso del PRI, esto no sucede así. <sup>6</sup>El partido no cuenta con una ideología bien definida que vaya más allá de los matices más burdos que representan diversos elementos de la constitución posrevolucionaria (e.g. la idea revolucionaria de "justicia social"), que permite que se instrumenten arremetidas diversas (o incluso se dé marcha atrás) en materia de política macroeconómica y social en periodos diferentes —en algunas ocasiones totalmente distintas de una administración a otra. Esto realza aún más la igualdad del ejecutivo y el gobierno frente al partido, lo que frena la función de este último como formador de una ideología que pudiera atarle las manos al presidente. En realidad, una de las razones por las que el sistema político mexicano se ha mantenido tan estable es precisamente la flexibilidad y pragmatismo otorgados a cada nueva administración. Diversos analistas han comentado cómo los diferentes gobiernos se han desplazado de la derecha al centro, a la izquierda, y al centro nuevamente (una oscilación del péndulo), lo que sería difícil, si no imposible, si existiera una ideología partidista firme.

Si bien el partido no modela el pensamiento directamente, tampoco determina la política. Los analistas de la política mexicana descartaron desde hace tiempo la idea de que la estructura corporativista tripartita del PRI representa un modelo aglutinador interesante que parte de las organizaciones de base hacia arriba (como sugirieron Scott, 1964 y Huntington, 1968). Más bien, la política la determinan el presidente y sus asesores más cercanos, como sería de suponerse, en conjunción con los dirigentes clave de los sectores público y privado. Pero se ejerce de arriba hacia abajo, y no en sentido contrario, y sin duda no es el resultado de sondeos realizados en diferentes niveles del partido. La función del partido es difundir el mensaje y no introproyectarlo.

Una cuarta área importante de diferencia entre el gobierno y el partido es la de las carreras (Needier, 1982). Para un gran número de individuos, el aparato político del partido y del gobierno son estructuras separadas dentro de las cuales se ejerce la movilidad. Hasta hace pocos años, desplazarse entre estos aparatos era menos común (Grindle, 1977; Camp, 1980).<sup>7</sup> Esto estaba relacionado, en parte, con los mecanismos que garantizan el empleo en México —a través de redes y lealtades personales. De esta manera, si el jefe de una camarilla es además político de algún partido, la carrera propia tenderá a seguir la de ese individuo, en lugar de explorar por cuenta propia. Los investigadores señalan cada vez más el hecho de que un gran número de funcionarios gubernamentales de alto nivel no poseen experiencia ni han mantenido vínculos partidistas formales previos (Cornelius y Craig, 1991; Camp, 1984). Sin duda, parecería que mientras más alto es el cargo que se ocupa en el gobierno, menor es la probabilidad de que el individuo haya dependido del partido para obtener su puesto. Cualquiera que sea el caso, una vez en el cargo deberá demostrar públicamente imparcialidad y capacidad para afrontar las responsabilidades que el cargo implica, y a menudo se convertirá, de manera retro-activa, en miembro del partido. El hecho de que ninguno de los cuatro últimos presidentes hayan desempeñado cargos de elección antes de ser designados como candidatos del partido, se muestra como evidencia de la divergencia entre las dos burocracias. Sin embargo, no es tan sencillo. Aunque un buen número de quienes ocuparon cargos en el gabinete durante los últimos años no hayan sido políticos del partido, otros sí lo fueron (e.g. Luis Donaldo Colosio).

Por otra parte, resulta más fácil establecer la diferencia entre las carreras que se siguen dentro de cada aparato a nivel de la federación que al de los estados o los municipios, donde las probabilidades de moverse de un puesto a otro son mayores. Esto no causa asombro porque en este último nivel las reservas de personal son menores y por-que las redes personales, más que la capacidad o la experiencia, son las que determinan la asignación del puesto. De esta manera, en los diferentes estados de la República resulta menos fácil discernir las diferencias entre el gobierno y el PRI locales. Un hecho que resalta es que entre mayor es el grado de traslape entre el personal que se desplaza entre nombramientos partidistas y del ejecutivo local, más elevado es el nivel de partidismo que se observa en las declaraciones públicas que se hacen, y en el desembolso de recursos. Más adelante se retomarán estos puntos dentro del análisis.

### ***Procesos que tienden hacia la divergencia entre gobierno y partido***

A pesar de que la diferencia es menos marcada fuera de la ciudad de México y del ámbito de la burocracia federal, es posible identificar diversos procesos que se piensa han tendido a acentuar la división entre partido y gobierno en México. El primero entre ellos es la crisis política que se desarrolló no sólo en todo el sistema político sino, de manera más importante para los fines del presente análisis, dentro del propio partido, mismos que condujeron a diversas modalidades de apertura política. En realidad, la justificación<sup>8</sup> que apoyó esta apertura política provocó tensiones entre los dos aparatos. El proyecto intentó revitalizar una estructura política deslucida que había dejado de ser útil. Aunque los parámetros de la reforma permitieron el predominio del PRI, la práctica implicaba que diversas áreas tradicionales del partidismo debían sacrificarse o diluirse (cuando menos públicamente) si se quería contar con una estructura partidista más competitiva para poder legitimar las políticas gubernamentales. Tanto la oposición como el PRI se convirtieron en estructuras legitimadoras del gobierno, aunque las apuestas siguieron acumulándose en contra de los partidos de oposición.<sup>9</sup>

A partir de la apertura política de 1977 se ha experimentado una disminución de los estilos clientelistas y populistas de gobierno y de desembolso de recursos. Se ordenó al PRI que dejara de hacer promesas que no pudiera cumplir y en las que ya nadie creía, y que actuara en concertación con los grupos locales y los funcionarios del partido para intervenir en nombre de los electores. De la administración del presidente Echeverría en adelante, el número y la función de las dependencias gubernamentales se amplió y bajo los mandatos de los presidentes López Portillo y De la Madrid se hizo costumbre esperar que las diferentes dependencias actuaran de manera imparcial, dejando de lado el partidismo abierto, jalando las riendas a los dirigentes poco cooperativos y a sus seguidores, y trabajando directamente con el pueblo (Gilbert y Ward, 1985). Esto resultó benéfico para un gobierno que intentaba promover una imagen y estilo más tecnocráticos; pero dejó al partido un poco fuera de la jugada y sin el acceso privilegiado al clientelismo del que se valía para movilizar el voto. Ocasionalmente, la división se hizo tan marcada que provocó una desavenencia política, como en 1978 cuando el regente de la ciudad de México, Carlos Hank González, recriminó al PRI por intentar congraciarse durante una ceremonia celebrada en el Estadio Azteca, donde se distribuyeron títulos de propiedad a habitantes de



asentamientos populares.<sup>10</sup> Tampoco aumentaron las oportunidades de ejercer el partidismo durante la administración del presidente De la Madrid, como resultado de la pérdida de importancia de la asignación de recursos para el bienestar social y el telón de fondo de la restricción económica (Ward, en prensa). La generosidad, en particular tratándose de todo el partido, es más común durante épocas de expansión que en tiempos de limitación presupuestaria.

En realidad, el proceso de divergencia entre partido y gobierno, que trajo consigo una disminución del clientelismo, acentuó la crisis dentro del PRI y alimentó las tensiones y los conflictos entre quienes estaban conscientes de la necesidad de democratizar y reformar los trabajos internos del partido, y los que se opusieron de manera intransigente a efectuar cambios que estaban seguros debilitarían todavía más al partido. A finales de la administración de De la Madrid, el PRI se sintió amenazado no sólo por el avance de la oposición, sino también porque la presidencia le estaba atando las manos de manera injusta. Aunque se esperaba que se condujera de manera más abierta durante las elecciones, el gobierno ejerció menor grado de partidismo hacia el PRI en la asignación de los recursos que podían utilizarse para comprar el voto. Por otra parte, algunos sectores del PRI (en particular la CTM) se mostraron menos ansiosos por movilizarse en favor de candidatos que no eran de su propia elección. Fue en medio de este clima de insatisfacción que varios miembros influyentes del PRI integraron la corriente democrática, que posteriormente se separó para postular a su propio candidato en 1988, y finalmente para crear su propio partido. El PRI no pudo manejar esta corriente democrática dentro de sus propias filas; de haber dado cabida a los cambios propuestos tal vez no hubiera surgido la principal amenaza electoral que planteaba el frente de Cárdenas.

Otra tendencia hacia la divergencia se encuentra en el aumento de la tecnocratización del gobierno y en la separación entre técnicos y políticos.<sup>11</sup> La evidencia de este proceso se desprende de la naturaleza variable del bagaje social y educativo de los funcionarios de gobierno a partir de finales de los años sesenta. Con amplios estudios superiores, a menudo egresados de las principales universidades de Estados Unidos y Europa, la nueva élite política resultó marcadamente diferente a la de años atrás, que generalmente provenía de familias con sólidos antecedentes regionales y amplio contacto e involucración con el partido. En cierto modo, estos técnicos prefirieron seguir su camino sin depender del PRI, en la creencia de que un gobierno eficaz les garantizaría el apoyo popular (y por ende el electoral). Por ejemplo, durante su campaña electoral en 1976, López Portillo insistió en llenar dos importantes instituciones políticas del PRI, el Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (IEPES), y el Centro de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (CEPES) con su propia gente, entre la cual había un número considerable de tecnócratas. De allí en adelante, el objetivo de su gobierno fue garantizar el apoyo efectuando gastos extravagantes basados en los ingresos petroleros. Frente a la recesión, sus dos sucesores han dependido fuertemente de los estilos tecnocráticos de administración y de un cuadro de personal altamente calificado. El objetivo ha sido obtener apoyo logrando mayor eficiencia y distribuyendo los bienes a través de políticas más adecuadas, programas mejor enfocados, y reduciendo las pérdidas que causaban el manejo deficiente y la corrupción (Ward, 1986, en prensa).

Se trata en ese caso no de comentar acerca de la eficiencia de estos enfoques, sino de demostrar que al menos durante un decenio (finales de los años setenta a finales de los ochenta) sirvieron para separar aun más a los burócratas gubernamentales, cuya racionalidad operativa se basaba en rutinas técnicas ejecutadas desde aparatos partidistas con motivaciones más políticas. No obstante, la diferenciación político-técnica, aunque genuina e importante en sus inicios, se tomó menos significativa en los últimos años. En la actualidad, la divergencia entre las dos líneas resulta menos clara: los tecnócratas bien capacitados se están afiliando al servicio del partido y ascendiendo rápidamente en las filas del PRI, al mismo ritmo y velocidad que sus contrapartes de la rama ejecutiva. Asimismo, en retrospectiva, pareciera que los intelectuales han exagerado el grado en que el gobierno está dominado por los tecnócratas y el partido lo está por los "dinosaurios" de la vieja guardia. Asimismo, como se verá más adelante, uno de los golpes maestros de Salinas fue su habilidad para utilizar la racionalidad técnica a favor de los fines del partido a través del PRONASOL.

Aún así, la evidencia sugiere que ciertas áreas de gobierno son más proclives al partidismo que otras. Específicamente, aquellas que parecen resistir mejor las aperturas del PRI son las oficinas y dependencias estrechamente vinculadas a las necesidades de la producción —agua y energía eléctrica, telecomunicaciones, producción agrícola, transportes, etcétera. Por el contrario, ciertas áreas de bienestar social que involucran bienes de "peso ligero" (e.g. regularización de la tenencia de la tierra) que no son cruciales para el proceso de desarrollo, están más expuestas a abrirse a la racionalidad partidista en sus desembolsos (Gilbert y Ward, 1985). En estas áreas, es posible que la racionalidad política (e.g. el apoyo que se brinda a los grupos locales con objeto de ganar adeptos para cierto partido y retirarlos de otro) domine los procedimientos de toma de decisiones tanto del gobierno como del PRI.

### *Procesos tendientes a la convergencia entre el gobierno y el partido*

De manera un tanto paradójica, tanto De la Madrid como Salinas, a pesar de sus antecedentes y preferencias tecnócratas, se vieron obligados a tomar medidas para fortalecer la suerte del partido, poniendo a su alcance mejores oportunidades de beneficiarse directamente del gobierno. Aunque, como se ha visto, la apertura política sí lastimó al partido, desde 1985 los resultados de la reforma y de los triunfos de la oposición empezaron a fortalecer tanto al propio PRI como a sus vínculos con el gobierno. Fue posible discernir un proceso evidente de convergencia una vez que el programa de austeridad de De la Madrid cobró su precio y dio como resultado una pérdida del apoyo hacia el PRI en todo el país durante las elecciones de 1983. Los fracasos de ese año (en su mayoría a favor del PAN) se revirtieron en 1986, aparentemente debido a la decisión de De la Madrid de mantener su programa macroeconómico —aun a costa de dar marcha atrás a la apertura política y otorgar al PRI carta blanca para ejercer el fraude electoral necesario para recuperar el terreno perdido. En 1985-86 el fraude fue sistemático y generalizado (Guadarrama, 1987; Guillén López, 1987). Fue necesaria una cantidad considerable de alquimia electoral para integrar la mayoría absoluta que requirió Salinas en las elecciones de 1988, " a tal punto que, al tomar posesión, se enfrentó al problema de cómo restaurar su propia legitimidad como presidente, y al de un partido cuya organización interna y fuerza

moral estaban hechas trizas. Muchas de las acciones que emprendió posteriormente Salinas en el campo de la reforma electoral se orientaron a restaurar la credibilidad del PRI; inevitablemente, contribuyeron también a la convergencia entre el partido (o partes sustanciales de éste) y el gobierno.

### *La convergencia a través de la reforma electoral*

El programa de reforma electoral en que se involucró el gobierno de Salinas aparentemente contemplaba, por una parte, hacer que el proceso electoral fuera más justo y estuviera mejor organizado. Por otra, parecería que el Congreso dominado por el PRI y el ejecutivo hubieran tomado precauciones para salvaguardar la continuidad del PRI en el poder. En la primera ronda de reformas (1989-92) se negoció una "cláusula de gobernabilidad" para garantizar que la mayoría de las áreas legislativas se aprobaran por simple mayoría, y no por una o dos terceras partes (como había sucedido con anterioridad). La recién instaurada Comisión Federal Electoral, sobre cuyas bases se integraron las contrapartes de todos los estados, está controlada por el gobierno, bajo la égida del secretario de Gobernación (y presidente de la comisión). Por lo tanto, con la excepción de las elecciones internas que se celebraron en los estados de Baja California y Chihuahua, donde gobierna el PAN, todo el aparato electoral permanece bajo el control gubernamental del PRI. Asimismo, según la primera ley electoral, el financiamiento y el tiempo oficial en los medios de información que se otorga a cada partido está estrechamente vinculado con su desempeño en elecciones previas; es decir, que es directamente proporcional al número de votos recibidos, reforzando y manteniendo así la ventaja de que ya disfruta el PRI. Los partidos principales no reciben igual financiamiento y oportunidades para presentar sus programas a través de la televisión nacional, simplemente porque el número total de votos que reciben es considerablemente menor. Sin embargo, en 1993 se presentó al Congreso, en el último momento, una serie de disposiciones electorales con objeto de preparar el camino para las elecciones presidenciales y de congresistas de 1994. Aunque en la superficie esto sugiere una concesión gubernamental importante y un menoscabo del PRI, al haber proporcionado un terreno de juego más parejo entre los partidos (en términos del acceso a los medios, de cierta representación proporcional de los senadores y de la remoción de la "cláusula de gobernabilidad", entre otros), en la realidad el PRI no se ha visto amenazado. El partido confía en que ya no necesita la "cláusula de gobernabilidad" porque puede llegar a acuerdos con partidos minoritarios para priístas. Además, las reformas no contemplan dos elementos claves que son cruciales para la presente discusión. A saber: 1, el uso ilegal de los colores nacionales por cualquier partido político; y 2, impedir que los funcionarios gubernamentales participen en las campañas de los partidos. Para obtener el triunfo en 1994, el PRI hubiera necesitado conservar la fusión gobierno-partido. Tal vez en el futuro podrá dejar de depender de esta combinación; pero mientras tanto, está consciente del poder que ejercen el verde, el blanco y el rojo en la mente de los electores, en particular de las áreas rurales del país. De esta manera, aunque la apertura electoral ha amenazado de cierta forma el predominio absoluto del PRI, también ha contri-buido a acercar al PRI y al gobierno, contrarrestando así muchas de las tensiones que se mencionaron.

### *La convergencia a través de reformas partidistas internas*

No fue fácil lograr la convergencia entre el partido y los salinistas dentro del gobierno. En parte, esto se debió precisamente a que Salinas logró depurar tanto al partido como al gobierno y modelarlos más a su imagen. Poco después de asumir el poder, Salinas actuó de manera decisiva para destituir a dos oponentes poderosos que dominaban los sindicatos petrolero y de la educación respectivamente. Este ataque contra los jefes del sindicalismo de la vieja escuela debilitó a las fuerzas corporativas tradicionales de la CTM y la CNOP, y puso al descubierto el camino de estructuras de dirigencia democráticas, que resultaban más acordes con el proyecto salinista de reforma.<sup>13</sup>

De manera semejante, los reformistas dentro del partido lucharon por deshacerse de los mercenarios o "dinosaurios" políticos que habían dominado tradicionalmente al aparato partidista, y que tienen mucho que perder ante la puesta en práctica de formas internas que intenten democratizar al partido e imprimirle mayor credibilidad frente a una competencia electoral sólida. En realidad, como se indicó antes, un buen número de las figuras principales del partido son ahora más jóvenes y tienen antecedentes más afines a sus contrapartes tecnócratas del gobierno.<sup>14</sup> Su comportamiento y estilo de dirección se asemejaba más al del propio Salinas y sus colaboradores más cercanos. Sin embargo, el proceso de depuración no fue absoluto ni se concluyó por completo. En un gran número de municipios y estados, la vieja guardia permaneció atrincherada y la resistencia al cambio fue intensa. En parte con objeto de combatir a estos grupos de poder, Salinas actuó para destituir a los gobernadores que se mostraron intransigentes (como en el caso de Tabasco en 1992, por ejemplo) o a quienes se mostraron incapaces o poco dispuestos a recuperar el voto a favor del PRI (como en el caso del Estado de México en 1989).

El apoyo directo que Salinas brindó al PRI resultó evidente en su ataque contra los partidos de izquierda, principalmente al PRD de Cárdenas. Este último, en particular, se consideró como el principal enemigo, por una parte por-que el propio Cárdenas se negó de manera intransigente a reconocer el triunfo de Salinas y, por otra, porque el atractivo social de la izquierda coincide con la retórica de la ideología priísta. Pareciera que el gobierno ha apoyado sistemáticamente los esfuerzos del PRI por recuperar el voto de los baluartes de la oposición, ya que ha dependido, en buena medida, de los beneficios que se otorgan a través de los programas gubernamentales (tales como el PRONA-SOL, como se verá más adelante). Pero también ha estado en contra del PRI al reconocer los triunfos panistas en los lugares donde ocurren e incluso revirtiendo sus triunfos en los estados de Guanajuato y San Luis Potosí en el otoño de 1991. En particular, estas últimas acciones no sólo demostraron que el gobierno tenía el control, sino que subrayaron el carácter centralista del proyecto político de Salinas. Los sucesos de Guanajuato y San Luis Potosí minaron de tal manera la moral del PRI en esas dos localidades, que el PAN logró obtener o mantener diversos gobiernos municipales clave en diciembre de ese año. Queda en duda si Salinas actuó como lo hizo con el objeto de disciplinar a los "dinosaurios" locales, para hacer patente su intolerancia respecto de las irregularidades electorales, o para reforzar la estructura pluralista PRI-PAN. Lo cierto es que estas acciones constituyeron un ejemplo claro del grado y la dirección en que el gobierno y el ejecutivo pueden intervenir en los asuntos electorales.<sup>15</sup>

### ***La convergencia a través de la descentralización***

México es un país altamente centralizado política, económica y demográficamente. Sin embargo, en teoría es un sistema federal que otorga poder y autoridad ostensibles a la autonomía de los municipios. Los estados también, cuando menos en el papel, disfrutaban de una autonomía generalizada sobre sus asuntos internos. Durante la administración del presidente De la Madrid se realizó un esfuerzo serio por descentralizar el poder y la administración pública; éste se enfocó principalmente a: 1, la transferencia de ciertas funciones federales a los estados (en materia de atención a la salud, por ejemplo), así como al traslado de las oficinas y el personal de ciertas dependencias fuera de la ciudad de México; y 2, el fortalecimiento de la autonomía y la disponibilidad de fondos de los municipios (Rodríguez, 1992, 1993). Pero, los efectos de estas iniciativas, que continuaron durante el mandato de Salinas, parecen haber sido marginales —cuando menos en el caso de los municipios— y las principales ventajas recayeron en los gobiernos estatales que pudieron apropiarse de un buen número de éstas (Rodríguez, en prensa).

Pero en igual medida que ocurrieron estos movimientos hacia la descentralización, también desembocaron en cierta convergencia entre el PRI y el gobierno. Esto se debe a que las reservas de personal a nivel estatal y municipal son menores —como ya se mencionó— por lo que la probabilidad de traslape entre las redes sociales y políticas es mayor, al igual que la movilidad profesional entre puestos gubernamentales y políticos en el partido. Por otra parte, la influencia autoritaria de los caciques y los dirigentes sindicales es más pronunciada en las regiones más remotas y en particular en las áreas rurales. En ellas, a cambio de permitirles conservar las bases informales de su control, han podido continuar colaborando estrechamente con el PRI, reforzando así la presencia y predominio de este partido en cuestiones de poder electoral y gubernamental.

El impulso hacia la reforma electoral y la reorganización interna del PRI, amenaza debilitar estas relaciones simbólicas, y son una de las razones de la resistencia que ha enfrentado el proceso. No obstante, existen fuertes demandas dentro del PRI por permitir una mayor autonomía local, en particular con relación a la elección de los candidatos para cargos legislativos y gubernamentales. Los funcionarios locales del partido siempre han estado en desacuerdo en "compartir el botín" con individuos nombrados a través del "dedazo", por órdenes superiores de los sectores corporativos del partido, o por los funcionarios del gobierno estatal o federal. Desde 1988 los funcionarios del partido pueden asegurar, con cierta razón, que los candidatos y militantes locales merecen reconocimiento y que tienen mayores probabilidades de ser aceptados por el electorado que algún desconocido de afuera. En la medida en que se satisfagan estas demandas en el futuro, habrá una mayor convergencia y traslape entre los militantes locales del PRI que se convertirán en funcionarios de los gobiernos locales.<sup>16</sup>

### ***La convergencia a través del PRONASOL***

Hemos visto cómo el PRI, como partido político, carece de recursos propios de gran escala y que, cuando menos hasta que empezó a surgir una competencia electoral intensa en ciertas áreas durante los años ochenta, los funcionarios gubernamentales (ya sea militantes

priístas o no) se habían centrado más en mantener la paz social que en las expresiones partidistas de generosidad gubernamental. Pese a esto, para finales de los años ochenta ya se experimentaba una enajenación generalizada, derivada de los programas de austeridad puestos en marcha por el presidente De la Madrid, mismos que parecía probable que su sucesor mantuviera vigentes. Las políticas macroeconómicas de Salinas y el retraimiento en la participación del Estado en un gran número de actividades sectoriales, la reducción o suspensión de subsidios a los alimentos y el transporte, y otros factores, amenazan con dejar a los pobres en peores condiciones y más vulnerables que después de un decenio de austeridad y recesión. Los asentamientos urbanos populares, que en gran parte fueron el resultado de las movilizaciones de la CNOP a favor del PRI, votaron por Cárdenas (Ward, 1990, 82-85). Por consiguiente, Salinas necesitaba recuperar de manera urgente el terreno electoral de los sectores obreros de las áreas urbanas, aunque sin comprometerse con subsidios indiscriminados de gran escala.

El PRONASOL ofreció una tajada de apoyo a las poblaciones urbanas marginadas y a las rurales. Los recursos de este instrumento provinieron de los programas de desarrollo regional, de algunas secretarías de estado y de parte de los ingresos que se obtuvieron al privatizar empresas y servicios anteriormente del gobierno. El presupuesto es sustantivo, y aumentó de 680 mdd en 1989 a 950 en 1990, hasta alcanzar 1,079 millones en 1991 y poco más de 2,001 en 1992 (Ward, en prensa). El PRONASOL abarcó una amplia gama de acciones: subsidios a la canasta básica, atención a la salud, equipo para escuelas, regularización de la tierra, abasto de agua potable, entre otros elementos básicos de infraestructura. A menudo, las acciones se realizaron con-juntamente con las poblaciones locales y los grupos encargados de la acción comunitaria. Con objeto de obtener la máxima eficiencia, el programa estableció metas bien definidas y lo manejó la oficina del presidente (cuando menos de manera indirecta; desde 1992 lo tomó bajo su cargo la recién creada Secretaría de Desarrollo Social) y contó con programas estatales en los que podía participar cualquier grupo con necesidades evidentes, sin pasar por la burocracia estatal. El argumento principal para la creación del PRONASOL y para su apoyo, fue que se trataba de un programa tecnocrático no partidista cuya meta eran las clases más pobres. Pero muchos han argumentado e intentado demostrar que, en realidad, el PRONASOL fue altamente selectivo en cuanto a las localidades y grupos donde el PRI es electoralmente débil.

Los investigadores continúan analizando si el PRONA-SOL fue o no partidista en cuando a sus metas políticas y espaciales. Lo que es evidente es que el PRI se benefició grandemente a través de su puesta en marcha. En la medida en que las actividades del PRONASOL fortalecieron la imagen personal de Salinas, esto se reflejó en el partido que encabezaba. El PRI desarrolló además su propia estructura paralela al PRONASOL, creada para asesorar y orientar a las comunidades locales acerca de cómo acceder a los recursos del programa. Como se señaló, el logotipo de Solidaridad se fusiona en las mentes de las personas, con el partido y el nacionalismo. Casi no hay duda de que la renovación intensiva de la fortuna electoral del PRI desde 1989, en particular en las áreas urbanas periféricas, se debió tanto a la popularidad personal de Salinas como al PRONASOL. El programa actuó como el caballo de Troya del PRI, franqueándole las vías de acceso a los baluartes de la oposición. De esta manera, su éxito condujo a una convergencia mayor entre el gobierno de Salinas y el PRI.

### ***Conclusión: ¿Qué tan real e importante es la diferencia entre PRI/gobierno?***

En el presente estudio se ha argumentado que el traslape entre el PRI y el gobierno de México se ha exagerado con frecuencia. Desde diversos puntos de vista, el gobierno (en particular a nivel federal) tradicionalmente ha sido relativamente autónomo del partido, en parte, por supuesto, para permitir que se mantenga la hegemonía global del PRI. Con el ejercicio de tal autonomía surgieron tensiones que condujeron a una divergencia aparente entre ambos aparatos, y hay quienes aseguran que a una intensificación de la crisis interna que sufrió el PRI a mediados de la década de los años ochenta. La reforma electoral, la mejor suerte de los partidos de oposición (de izquierda en particular), y la descentralización acompañada de demandas de mayor democracia interna han vuelto a lograr que el partido y los dos regímenes pasados se unan de nuevo, al grado en que la legitimidad del proceso de democratización —tanto dentro del partido como en el sistema en su conjunto— ha quedado en duda.

Existen dos interpretaciones amplias sobre el proceso de referencia: en primer lugar, que la reforma política tiene como objetivo asegurar el predominio del PRI, y que para que la democratización tenga éxito debe construirse desde la base, y no introducirse por decreto presidencial. Hay pocas probabilidades de mantener la fe en la democracia si existe la sospecha generalizada de que el PRI y el gobierno son una misma cosa, y que el último actúa de manera sistemática para apoyar el éxito del primero. Según esta interpretación, el gobierno intenta proyectarse a sí mismo como no partidista, mientras se esfuerza sistemáticamente por revivir los buenos tiempos y mantener la hegemonía del PRI, a través del dominio de las estructuras del proceso electoral: por medio de transferencias de recursos de gran escala para sostener el aparato del partido; estableciendo el nivel de apoyo financiero y el tiempo oficial en los medios de información para cada partido durante tiempos de elecciones, de manera que pueda reproducirse la estructura existente, y por medio de políticas partidistas y populistas bajo la bandera del PRONASOL. Si todo lo demás fallara, el gobierno podría todavía recurrir a la represión y/o al fraude para mantener la hegemonía del PRI.

El segundo punto de vista es una interpretación más positiva de las pretensiones democráticas del gobierno de Salinas y resulta más optimista respecto a su resultado eventual. Considera, por ejemplo, que la orquestación de arriba hacia abajo del pluralismo, las negociaciones PRIPAN, las destituciones de gobernadores, y las concesiones en cuanto a reforma electoral (que se quedan muy por debajo de una pérdida potencial del control total) constituyen indicios de una transición del régimen. Según esta opinión, a partir de 1988 surgió un pacto entre las cúpulas que, al ser impuesto desde arriba y al aparentar generar paradojas y anomalías para la democratización, de hecho podría estar abriendo el camino de una consolidación. Será durante este último periodo en que se empiece a observar la institucionalización de la democracia a través de una separación genuina de los poderes y del fortalecimiento de la rama legislativa, de una disminución del presidencialismo y el centralismo, de una reversión del poder del centro hacia los estados y los municipios, y de otros avances que indiquen que se trata de un régimen donde la democracia se ha consolidado. En pocas palabras, conforme el antiguo régimen vaya "sol-

tando las riendas" el pacto entre las cúpulas que se logre durante la etapa de transición adquirirá una importancia crucial para modelar el carácter del periodo eventual de consolidación.

El problema que plantea este segundo punto de vista, sin embargo, es que se requiere de un acto de fe para convencerse de que el PRI y el ejecutivo están comprometidos con la democracia "sin adjetivos", según los términos de Krauze. En el último de los casos, los procesos de convergencia reciente entre el PRI y el gobierno que hemos descrito podrían considerarse como pasos esenciales para revitalizar al PRI, de manera que pueda competir por cuenta propia en un ambiente electoral verdaderamente abierto. Somos de la opinión de que es demasiado pronto para llegar a conclusiones definitivas e inclinarse hacia uno u otro extremo, aunque un gran número de analistas ya se habrán formado una opinión personal clara. Es cierto que los resultados de las elecciones de 1994 fueron cruciales para el futuro del proceso de democratización de México. Igualmente importante fue la disposición del nuevo presidente de llevar adelante el proceso. Pero nuestra opinión, en tanto el traslape siga siendo estrecho y no se realicen esfuerzos por separar al PRI del aparato gubernamental, el destino del proceso de democratización y de reforma electoral seguirá estando en duda.

*Traducción: Lourdes González Varela*

*1 Mientras que las elecciones de 1982 y 1983 aparentemente se llevaron a cabo de manera razonablemente abierta y limpia, las de 1985 y 1986 parecen haber sido conflictivas y sus resultados altamente discutibles, en particular en los estados del norte de México (Guadarrama, 1987; Aziz, 1987). La franqueza electoral de De la Madrid parece haber sido sacrificada a mediados de su sexenio como concesión al PRI por haberle permitido continuar con su programa de restricción económica.*

*2 Bajo estas circunstancias, no fue el desacuerdo sobre los candidatos lo que permitió el libre acceso a la oposición, fue más bien el hecho de que el fraude electoral tenía pocas probabilidades de ejercerse porque no existió el cierre de filas acostumbrado detrás de un candidato determinado (véase el recuento de las divisiones priístas en Juchitán que hace Rubin, 1987).*

*3 El término se refiere a una de las tradiciones más populares de la política mexicana, literalmente a ser "tocado" por el dedo del presidente como candidato para un puesto o cargo específico. Esta práctica se sigue en todos los niveles, y por consiguiente, el gobernador de un estado puede también ejercer el "dedazo" al seleccionar a los candidatos a presidentes municipales y/o a diputados estatales.*

*4 Sin embargo, no se permitió la formación de un distrito electoral espacialmente delimitado que pudiera desembocar en una base personal de poder. Una de las razones por las que el principio de no reelección se hizo extensivo (¿en 1943?) a los cargos legislativos fue precisamente para man-tener la dependencia del partido para lograr un progreso continuo.*



5 Una camarilla es, básicamente, una relación patrocinador-cliente en la cual el patrocinador, que ostenta una categoría política alta, ofrece privilegios y la oportunidad de ascenso a los miembros de su "equipo". Estas alianzas se forman a lo largo de un periodo extenso de tiempo y se mantienen unidas por lealtades personales. Para una discusión clásica en torno al sistema de camarillas véase Smith (1979).

6 Durante una conferencia reciente sobre reforma electoral en México, celebrada en Austin, Texas, en noviembre de 1991, el delegado del PRI de mayor rango definió las funciones del PRI (como en el caso de cualquier partido político) como (a) fungir como organización electoral, (b) desarrollar las bases ideológicas del partido, y (c) participar en la formulación de la política gubernamental. Con excepción de la primera función, nuestro argumento está en contra de esta interpretación, que consideramos es más la expresión de un deseo que de la realidad.

7 A pesar de que a menudo se ocupan cargos de manera simultánea en la legislatura (como senadores, por ejemplo) y en el Comité Ejecutivo Nacional (CEN), o en los puestos más altos de los sectores corporativos del PRI, se trata de un mecanismo de enlace entre varios sectores y grupos dentro del aparato partidista. No debe interpretarse como un movimiento entre aparatos.

8 Se subraya el término justificación porque mientras la determinación de llevar a cabo una apertura política y de restaurar la legitimidad y la credibilidad ha generado divergencias entre las dos estructuras, en ocasiones los resultados, es decir, los triunfos electorales de la oposición (especialmente de la izquierda), han obligado al PRI y al gobierno a mantenerse unidos, aspecto que se discute más adelante.

9 Algunos de los triunfos recientes del PAN (en Baja California y Chihuahua, por ejemplo), también parecieron contar con el apoyo de julio 1995 Salinas y, muchos dirían que fueron expresamente ideados por él para fortalecer la apariencia de una estructura pluralista y para legitimar su propio triunfo electoral.

10 Hank González es un buen ejemplo de un "peso completo" político que ni ha confiado en el partido ni ha dependido de él para progresar en su carrera política. Aunque en alguna ocasión fue gobernador del Estado de México (y por lo tanto fue electo como candidato del PRI), esto no lo convirtió en "hombre" del PRI.

11 Una discusión detallada de esta división y un análisis excelente de la importancia política de los tecnoburócratas se encuentra en Centeno y Maxfield (1992).

12 Véase Barberán et al. en relación a una discusión sobre los resultados de esta elección.

13 Monis (1993) hace una reseña de la literatura más actual sobre el tema de la reforma política en México.

14 Por ejemplo, antes de que Genaro Borrego se convirtiera en presidente del PRI en abril de 1992, Salinas había trabajado con dos de los principales dirigentes del partido —ambos de su elección y hombres relativamente jóvenes con antecedentes ampliamente

*tecnocráticos. El primero de ellos fue Manuel Camacho Solís, quien fue presentado como secretario general del partido (de hecho el jefe) inmediatamente después de la debacle electoral de 1988, y cuya tarea principal fue apaciguar ala opinión internacional en torno a las elecciones y restaurar la legitimidad del triunfo de Salinas. El segundo, el senador Luis Donaldo Colosio, fue también colaborador íntimo del presidente y siempre estuvo de acuerdo con la necesidad de modernizar el partido y recuperar el terreno perdido en 1988. Es convenientemente destacar que tanto Camacho como Colosio fueron posteriormente separados del partido y nombrados para encabezar dependencias importantes (Camacho como regente de la ciudad de México y Colosio como titular de la nueva Secretaria de Desarrollo Social), tal vez con objeto de aumentar sus posibilidades de competir durante el siguiente periodo presidencial. En todos los círculos se les consideraba altamente presidenciables. Finalmente, Colosio fue electo como candidato presidencial del PRI para las elecciones de 1994.*

*15 Podría argumentarse que ambas acciones favorecieron al PRI. La primera ayudó a sostenerlo, debilitando a la oposición de izquierda, cuyas bases ideológicas estaban más cercanas a las propias; la segunda contribuyó a mantener el lado "aceptable" de la oposición, sin amenazar la hegemonía del partido, a pesar del sacrificio de poder en ciertas regiones. En realidad, Salinas ejerció la autonomía gubernamental del partido con objeto de conservar y mantener sus intereses para el largo plazo.*

*16 Debe tomarse en consideración que las reformas sólo han dado como resultado una disminución parcial del "dedazo". Se sigue imponiendo des-de afuera a un gran número de candidatos y no se ha realizado un esfuerzo serio por instituir el equivalente de las "elecciones primarias". En realidad, el grado de interferencia desde el centro, tanto en la selección de candidatos como en el propio proceso electoral se intensificó durante el mandato de Salinas (Meyer, 1989). Sin duda sigue habiendo tensiones entre el gobierno y el partido en torno a este y otros asuntos relacionados entre sí. Un ejemplo claro de la insatisfacción de los miembros del partido con las acciones que llevó a la práctica el ejecutivo se hizo evidente con la "renuncia" de Ramón Aguirre a la gubernatura de Guanajuato de 1991. Cuando Salinas asistió a la toma de posesión de Carlos Medina Plascencia, gobernador interino panista, un priísta de Guanajuato declaró refiriéndose al presidente: "Encima, viene a legitimar la ilegitimidad" (Proceso, 30 de septiembre de 1991.)*

#### *Referencias bibliográficas*

*Aziz Nassif, A. 1987. "Electoral Practices and Democracy in Chihuahua, 1985", en Electoral Patterns and Perspectives in Mexico, editado por A. Alvarado, 181-206. Monograph Series núm. 22, San Diego: University of California, San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies.*

*Barberán, J. et al. 1988. Radiografía del fraude. Análisis de los datos oficiales del 6 de judo, México: Nuestro Tiempo.*

Benson, N.L. 1958. "Spain's Contribution to Federalism in Mexico", en *Essays in Mexican History. The Charles Wilson Hackett Memorial Volume*, editado por Thomas Cotner y Carlos Castañeda, 90-103, Austin: University of Texas, Institute of Latin American Studies.

Brandenburg, E. 1964. *The Making of Modern Mexico*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.

Camp, R. 1980. *Mexico's Leaders: Their Education and Recruitment*, Tucson: University of Arizona Press.

. 1984. *The Making of a Government*, Tucson: University of Arizona Press.

. 1993. *Politics in Mexico*, Nueva York: Oxford University Press.

Centeno, M.A. y Maxfield, S. 1992. "The Marriage of Finance and Order: Changes in the Mexican Political Elite", *Journal of Latin American Studies* 24, núm. 1:57-85.

Cornelius, W. 1975. *Politics and the Migrant Poor in Mexico City*, California: Stanford University Press.

y Craig, A. 1991. *The Mexican Political System in Transition*, Monograph Series núm. 35, San Diego: University of California, San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies.

, Craig, A. y Fox, J. (eds.) 1993. *Remaking State-Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy*, San Diego: University of California, San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies. Dresser, D. 1991. *Neopopulist Solutions to Neoliberal Problems: Mexico's National Solidarity Program*, Current Issue Briefs, núm. 3, San Diego: University of California, San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies. Eckstein, S. 1977. *The Poverty of Revolution: The State and the Urban Poor in Mexico*, Princeton: Princeton University Press.

Gilbert, A. y Ward, P. 1985. *Housing, the State and the Poor: Policy and Practice in Three Latin American Cities*, Nueva York: Cambridge University Press.

González Casanova, P. 1970. *Democracy in Mexico*, Nueva York: Oxford University Press.

Grindle, M. 1977. *Bureaucrats, Politicians and Peasants in Mexico: A Case Study in Public Policy*, Berkeley: University of California Press. Guadarrama, G. 1987. "Entrepreneurs and Politics: Businessmen in Electoral Contests in Sonora and Nuevo León, July 1985", en *Electoral Patterns and Perspectives in Mexico*, editado por A. Alvarado, 81-110, Monograph Series núm. 22, San Diego: University of California, San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies.

Guillén López, T. 1987. "Political Parties and Political Attitudes in

*Este País 14Chihuahua", en Electoral Patterns and Perspectives in Mexico, editado por A. Alvarado, 225-52, Monograph Series núm. 22, San Diego: University of California, San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies.*

*Hansen, R. 1974. The Politics of Mexican Development, 2a. ed., Baltimore: The Johns Hopkins University Press.*

*Huntington, S. 1968. Political Order in Changing Societies, New Haven: Yale University Press.*

*Meyer, L. 1989. "Democratization of the PRI: Mission Impossible?", en Mexico's Alternative Political Futures, editado por W. Cornelius, J. Gentleman y P. Smith, 325-48, Monograph Series núm. 30, San Diego: University of California, San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies.*

*Molinar Horcasitas, J. 1989. "The Future of the Electoral System", en Mexico's Alternative Political Futures, editado por W. Cornelius, J. Gentleman y P. Smith, 325-48, Monograph Series núm. 30, San Diego: University of California, San Diego. Center for U.S.-Mexican Studies.*

*. 1991. El tiempo de la legitimidad, México: Cal y Arena. Morris. S.D. 1993. "Political Reformism in Mexico: Past and Present". Latin American Research Review 28, núm. 2:191-205.*

*Needier, M. 1982. Mexican Politics: The Containment of Conflict. Nueva York: Praeger.*

*Padgett, L.V. 1976. The Mexican Political System, 2a. ed.. Boston: Houghton-Mifflin.*

*Rodríguez, V. 1992. "Mexico's Decentralization in the 1980s: Promises, Promises, Promises...", en Decentralization in Latin America: An Evaluation, editado por A. Morris y S. Lowder, 127-44, Nueva York: Praeger.*

*. 1993. "The Politics of Decentralization in Mexico: From Municipio Libre to Solidaridad", Bulletin of Latin American Research 12, núm. 2: 133-45.*

*. En prensa. Decentralization in Mexico: The Facade of Power, Boulder: Westview Press.*

*y Ward, P. 1992. Policymaking, Politics and Urban Governance in Chihuahua: The Experience of Recent Panista Governments, U.S.-Mexican Policy Reports núm. 3, University of Texas, Austin, LBJ School of Public Affairs.*

*. En prensa(a). Political Change in Baja California: Democracy in the Making?, San Diego: University of California, San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies.*

*En prensa(b). Opposition Government in Mexico: Past Experiences and Future Opportunities, Albuquerque: University of New Mexico Press.*

Rubin, J. 1987. "State Policies, Leftist Oppositions, and Municipal Elections: The Case of the COCEI in Juchitán", en *Electoral Patterns and Perspectives in Mexico*, editado por A. Alvarado, 225-52, Monograph Series núm. 22, San Diego: University of California, San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies.

Schers, D., 1972. "The Popular Sector of the PRI in Mexico", tesis doctoral, University of New Mexico, Albuquerque.

Scott, R. 1964. *Mexican Government in Transition*, Champaign: University of Illinois Press.

Smith, P. 1979. *Labyrinths of Power. Political Recruitment in Twentieth-Century Mexico*, Nueva Jersey: Princeton University Press.

Story, Dale. 1986. *The Mexican Ruling Party: Stability and Authority*, Stanford: Hoover Institution.

Venegas, L. En prensa. "Popular Culture and the Women of the Popular Sector: Ciudad Juárez between 1983 and 1986", en *Opposition Government in Mexico: Past Experiences and Future Opportunities*, editado por V. Rodríguez y P. Ward, Albuquerque: University of New Mexico Press.

Ward, P. 1986. *Welfare Politics in Mexico: Papering Over the Cracks*, Londres: Allen and Unwin. Traducido en 1989. *Políticas de Bienestar Social en México, 1970-1989*, México, Alianza Editorial.

. 1989. "Government Without Democracy in Mexico City", en *Mexico's Alternative Political Futures*, editado por W. Cornelius, J. Gentleman y P. Smith, 325-48, Monograph Series núm. 30, San Diego: University of California, San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies.

. 1990. *Mexico City: The Production and Reproduction of an Urban Environment*, Boston: G.K. Hall.

. En prensa. "Social Welfare Policy and Political Opening in Mexico", en *Remaking State-Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy*, editado por W. Cornelius, A. Craig, y J. Fox, San Diego: University of California, San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies.

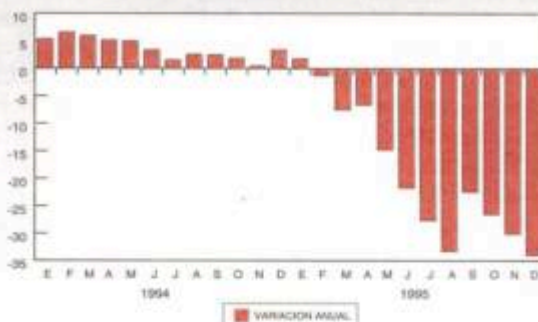
Investigadores del Mexican Center de la Universidad de Texas en Austin

**Salarios**



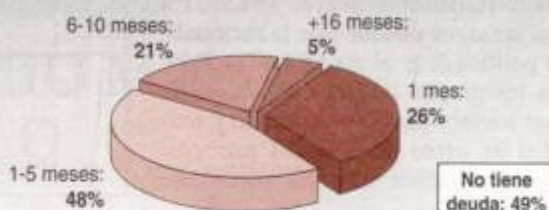
## SALARIOS

### Industria manufacturera (salario medio real)



capem/oxford economic forecasting

### ¿Cuántos meses de salario en deudas? (porcentaje de los que sí tienen deudas)



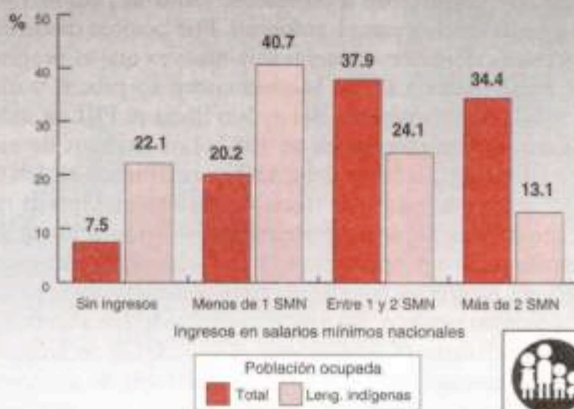
Pregunta textual: ¿Debe ud. dinero a alguna persona, familiar, banco, patrón, unión de crédito, etc.? (Si) ¿A cuántas veces su salario mensual equivale el total de su(s) deudas(s)?

Vitrina Metodológica  
Véase vitrina página 27

MORI  
DE MEXICO

## POBLACION INDIGENA EN MEXICO

### Distribución de la población ocupada, total y que habla lengua indígena (según niveles de ingreso)



Fuente: Consejo Nacional de Población/Comisión Nacional del Agua. Desigualdad regional y marginación municipal en México, 1990. México, 1994.



*Población vulnerable*



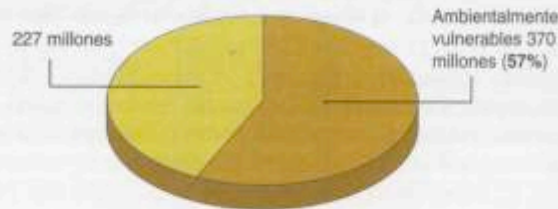
# INDICADORES

## POBLACION VULNERABLE

### Países en desarrollo

Cifra total y proporción de la población rural más pobre del mundo en desarrollo que vive en zonas de bajo potencial agrícola con riesgo de deterioro ambiental

Población rural entre el 20% de población más pobre del mundo en desarrollo=647 millones



### Población vulnerable en América Latina

Cifra total y proporción de la población rural más pobre de América Latina que vive en zonas de bajo potencial agrícola con riesgo de deterioro ambiental

En América Latina viven 47 millones de los 647 millones de habitantes más pobres de las zonas rurales del mundo en desarrollo



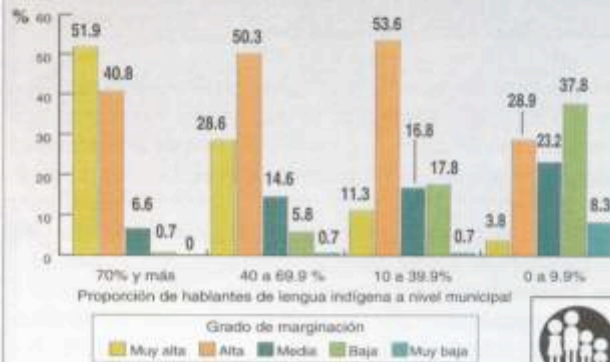
Fuente: Adaptado de Environment and the poor: development strategies for a common agenda, Overseas Development Council, Washington, D.C., 1993

Datos proporcionados por el Centro de Información de Naciones Unidas en México



## INDIGENISMO Y MARGINACION

### Distribución de los municipios del país (según proporción de hablantes de lengua indígena y grado de marginación, México, 1990)



Fuente: Consejo Nacional de Población/Comisión Nacional del Agua. Desigualdad regional y marginación municipal en México, 1990. México, 1994.



