Consejo Estatal Electoral
San Luis Potosí

La Clase Política en San Luis Potosí

Estudio sobre las relaciones Gobierno - Partido en el Sistema Político Mexicano (1979-1997)

Hugo Alejandro Borjas García

LA CLASE POLÍTICA EN SAN LUIS POTOSÍ

Dr. Hugo Alejandro Borjas García

Primera edición, septiembre de 2005.

Consejo Estatal Electoral de SLP
Período 2005-2009

Presidente Consejero
Lic. Rodolfo Aguilar Gallegos

Secretario Ejecutivo
LAE. Héctor Cruz Izaguirre

Secretario de Actas
Lic. Rafael Rentería Armendáriz

Consejeros Ciudadanos
Ing. Héctor Ruiz Elías
Dr. Jesús Ricardo Villarreal Villalpando
A. S. Lidia Torre Medina Mora
L. A. María del Socorro Gómez Mercado
Dr. Cosme Robledo Gómez
Profra. María Isabel Irma Dickinson Gómez
Dr. Hugo Alejandro Borjas García
Lic. Pascual Zúñiga del Ángel
Lic. Juan Jesús Aguilar Castillo
Arq. Manuel López Ramírez
Ing. Eduardo Martínez Vivanco
Profr. Mario Hernández Viggiano
L. A. Eugenio Robles Alvarado
Dra. Claudia Elena Báez Ramos
Sr. Eduardo Bendeck Torres
Lic. Fernando Navarro González

La clase política en San Luis Potosí

Estudio sobre las relaciones Gobierno-partido en el sistema político mexicano (1979-1997)

Hugo Alejandro Borjas García

Nota aclaratoria

El trabajo que se presenta fue realizado durante los años 2000, 2001 y 2002; el periodo de estudio considerado para el mismo, como se menciona, abarcó de 1979 a 1997, y sale a la luz en 2005. En este tiempo, entre su culminación y su publicación, han ocurrido hechos importantes en la vida política del estado. Con lo cual, ciertos datos, referencias, opiniones y conclusiones han perdido su frescura. No obstante, algunas de ellas han quedado ya plenamente corroboradas, otras continúan vigentes y unas más han ganado valor y peso. Circunstancia esta última por la que su publicación era insoslayable.

Por otra parte, la investigación se presenta casi de manera integra. Los apartados académicos no se han suprimido por considerar conveniente su exposición al público lector, motivación nacida de la escasez de trabajos de esta naturaleza en el estado de San Luis Potosí, con lo cual se busca un aporte más.

Tabla de abreviaturas

CANACINTRA	Cámara Nacional de la Industria de la Transformación
CBGE	Compendio Biográfico de los Gobernadores del Estado
CEE	Consejo Estatal Electoral
CETI	Comité Estatal de Trabajadores Intelectuales
CFE	Código Federal Electoral
COFIPE	Código Federal y de Instituciones de Procedimientos Electorales
COPARMEX	Confederación Patronal de la República Mexicana
CTM	Confederación de Trabajadores de México
DDF	Departamento del Distrito Federal
DRAE	Diccionario de la Real Academia Española
FCP	Frente Cívico Potosino
FCRP	Frente Reivindicador de la Ciudadanía Potosina
FTE	Federación de Trabajadores del Estado
IFE	Instituto Federal Electoral
IPAC	Industriales Potosinos, A. C.
LEE	Ley Estatal Electoral
LOPPE	Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales
NPP	Nava Partido Político
PAN	Partido Acción Nacional
PARM	Partido Auténtico de la Revolución Mexicana
PCM	Partido Comunista Mexicano
PDM	Partido Demócrata Mexicano
PLN	Partido Liberación Nacional
PMT	Partido Mexicano de los Trabajadores
PNR	Partido Nacional Revolucionario
PPS	Partido Popular Socialista
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PRM	Partido de la Revolución Mexicana
PRONASOL	Programa Nacional de Solidaridad
PRT	Partido Revolucionario de los Trabajadores
PST	Partido Socialista de los Trabajadores
PSUM	Partido Socialista Unificado de México
PUSC	Partido Unidad Social Cristiana
RIG	Relaciones intergubernamentales
SEMARNAP	Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca
SEP	Secretaría de Educación Pública
SESS	Secretaría de Educación y Servicios Sociales
SNTE	Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación

ÍNDICE

PRELIMINARES 17

CAPÍTULO PRIMERO

INTRODUCCIÓN 25

PRIMERA PARTE
LINEAMIENTOS TEÓRICOS Y METODOLÓGICOS 41

CAPÍTULO SEGUNDO

APROXIMACIONES TEÓRICAS A LOS ESTUDIOS DE GOBIERNO DE PARTIDO 41

2.1. Introducción 42
2.2. Las relaciones de Gobierno de partido en la literatura existente 42
2.2.1. Aclaraciones respecto al término 43
2.2.2. Factores influyentes en el modelo de Gobierno de partido 48
2.2.2.1. Sistema de Gobierno 49
2.2.2.2. Sistema electoral 51
2.2.2.3. Sistema de partidos 52
2.2.2.4. Cultura política y federalismo 54
2.2.3. Las variables explicativas del modelo de Gobierno de partidos 54
2.2.4. El Gobierno de partido en América Latina 57
2.2.4.1. Presidencialismo versus parlamentarismo en América Latina 61
2.2.4.2. Casos explorados en América Latina 63
• Costa Rica 64
• Brasil 65
• México 66
2.2.4.3. Conclusiones generales para América Latina 68

2.3. La importancia del estudio de las elites políticas en el marco de las relaciones Gobierno partido..... 69
2.3.1. Identificando a la elite política..... 71
2.3.2. La relación de la elite política con las variables del modelo de Gobierno de partido..... 74

CAPÍTULO TERCERO

ASPECTOS METODOLÓGICOS DEL ESTUDIO..... 83

3.1. Introducción..... 84
3.2. Objetivos..... 85
3.2.1. Sujetos de la investigación y puestos de elite..... 86
3.2.1.1. El criterio utilizado para la selección de los individuos... 86
3.2.1.2. Los puestos de elite y sus alteraciones..... 89
3.2.1.3. El total de puestos estudiados y sus características..... 93
3.3. Hipótesis, variables y fuentes..... 95
3.3.1. Hipótesis..... 95
3.3.2. Las variables en el modelo de Gobierno de partidos..... 97
3.3.3. Las fuentes utilizadas..... 99
3.4. Cuestiones metodológicas..... 101
3.4.1. El lugar..... 102
3.4.2. La dimensión longitudinal..... 103
3.4.2.1. Los Gobiernos..... 105
3.4.2.2. Las alteraciones políticas..... 106
3.5. Métodos y técnicas: la adaptación del enfoque de Gobierno de partidopara ámbitos locales..... 108
3.5.1. El reclutamiento..... 109
3.5.2. La elaboración de políticas públicas en el ámbito local..... 110
3.5.3. El clientelismo..... 114
3.6. Justificación..... 116

SEGUNDA PARTE

FACTORES QUE INCIDEN EN LAS RELACIONES GOBIERNO- PARTIDO..... 125

CAPÍTULO CUARTO

DISEÑO INSTITUCIONAL..... 125

4.1. Introducción..... 126
4.2. El régimen político..... 126

4.2.1. El encuadramiento en el sistema político mexicano…..128
4.2.2. El sistema de partidos con partido hegemónico..…..128
4.2.3. El sistema electoral mexicano…….....134
4.2.3.1. Evolución…….....135
4.2.3.2. El sistema electoral en San Luis Potosí……... 143
4.2.4. El sistema de Gobierno…….....145
4.2.4.1. El presidencialismo mexicano…….....145
4.2.4.2. El impacto del presidencialismo en los estados…....147
4.3. Otros factores de incidencia…….....……...……..152
4.3.1. La cultura política…….....153
4.3.1.1. La cultura política en México…….....155
4.3.1.2. Una posible subcultura política en San Luis Potosí..158
4.3.2. El federalismo mexicano…….....……...…… 160

CAPÍTULO QUINTO

EL LEGADO HISTÓRICO Y EL CONTEXTO POLÍTICO-ELECTORAL……..... 175

5.1. Introducción……...……..... 176
5.2. El ejercicio del poder: 1979-1985. Resultados electorales…...176
5.3. Un Gobierno sin gobierno: 1985-1987. Resultados electorales..... 182
5.4. Un Gobierno provisional inocuo: 1987-1991…….....187
5.5. Tan sólo un suspiro: 26 de septiembre a 9 de octubre de 1991. Resultados electorales……..…….....190
5.6. Recuperando la calma: 1991-1992…….. 198
5.7. Un intento frustrado y un interinato de siete meses: 10 de octubre de 992 a 18 de mayo de 1993…….....…… 201
5.8. Un Gobierno de principio a fin: 1993-1997. Resultados electorales..... 208
5.9. Breves conclusiones al respecto…...…….. 211

TERCERA PARTE

LAS RELACIONES GOBIERNO-PARTIDO EN SAN LUIS POTOSÍ…..... 219

CAPÍTULO SEXTO

EL RECLUTAMIENTO POLÍTICO DE LA ELITE……...…… 219

6.1. Introducción…….....……221
6.2. La selección de la elite gobernante de San Luis Potosí.....…… 222
6.2.1. Composición de los gabinetes de Gobierno (1979-1997).....222

6.2.1.1. Carlos Jonguitud Barrios…. 223
6.2.1.2. Florencio Salazar Martínez…… 224
6.2.1.3. Leopoldino Ortiz Santos…… 225
6.2.1.4. Fausto Zapata Loredo…… 226
6.2.1.5. Gonzalo Toribio Martínez Corbalá…. 227
6.2.1.6. Teófilo Torres Corzo…… 228
6.2.1.7. Horacio Sánchez Unzueta…… 229
6.2.2. Cuando la selección de los colaboradores es parte de la estrategia de Gobierno…… 231
6.3. Relación entre personas y puestos…… 234
6.4. Circulación y continuidad de la elite política gobernante…… 238
6.4.1. La circulación y continuidad política en los distintos periodos de Gobierno considerados…… 238
6.4.1.1. El periodo de 1979 a 1985…… 239
6.4.1.2. El periodo de 1985 a 1987…… 239
6.4.1.3. El periodo de 1987 a 1991…… 239
6.4.1.4. El periodo del 26 de septiembre al 9 de octubre de 1991…… 240
6.4.1.5. El periodo de 1991 a 1992…… 240
6.4.1.6. El periodo del 10 de octubre de 1992 al 18 de mayo de 1993…… 240
6.4.1.7. El periodo de 1993 a 1997…… 241
6.4.2. La circulación política en su totalidad…… 242
6.4.3. La tasa de continuidad en el tiempo considerado…… 248
6.4.3.1. Tasa de continuidad por Secretarías…… 249
6.4.3.2. Tasa de continuidad por Gobiernos…… 250
6.4.4. Resultado del análisis en su conjunto…… 252
6.5. Las características de la elite gobernante…… 255
6.5.1. Profesión…… 255
6.5.2. Sexo…… 256
6.5.3. Estudios de posgrado…… 257
6.5.4. Ocupación…… 258
6.5.5. Breve recapitulación…… 258

CAPÍTULO SÉPTIMO

ESTUDIO ESPECIAL DE LAS CARACTERÍSTICAS PARTIDISTAS DE LA ELITE POLÍTICA GOBERNANTE…… 265

7.1. Introducción…… 266
7.2. La filiación partidista de la elite…… 267
7.3. La carrera partidista de los miembros de la elite gobernante…… 272

7.3.1. Posición..... 273
7.3.2. Influencia e importancia..... 276
7.3.3. Deducciones previas..... 279
7.4. Los orígenes del nombramiento..... 282
7.5. La relación entre esferas de poder..... 285
7.5.1. La relación del Gobierno estatal con el Gobierno nacional..... 286
7.5.2. La relación del Gobierno y el partido con el aparato del partido en la arena nacional..... 289
7.5.2.1. Gobierno estatal versus dirigencia nacional del partido..... 290
7.5.2.2. El partido en el estado versus el partido en el ámbito nacional..... 291
7.6. Reflexiones sobre las expresiones del reclutamiento..... 294
7.6.1. Movilidad política de la elite..... 296
7.6.2. Renovación política de la elite..... 299
7.7. Consideraciones globales del reclutamiento de la elite política..... 301
7.7.1. La selección de gobernador..... 305
7.7.2. La selección del gabinete..... 306

CAPÍTULO OCTAVO

LA ELABORACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y EL PAPEL DE LA ELITE GOBERNANTE..... 313

8.1. Introducción..... 314
8.2. Apuntes previos para políticas públicas..... 316
8.2.1. El proceso de elaboración de las políticas públicas..... 316
8.2.2. Las políticas públicas en el modelo de Gobierno de partidos..... 318
8.3. La elaboración de las políticas públicas en México..... 322
8.3.1. La toma de decisiones..... 325
8.3.2. Usos y costumbres..... 326
8.4. Las políticas públicas en los Gobiernos de San Luis Potosí..... 332
8.4.1. La participación del partido..... 336
8.4.2. La participación de los colaboradores..... 341
8.4.3. Valoración en las fases de elaboración de las políticas públicas..... 343
8.4.3.1. Identificación de un problema..... 346
8.4.3.2. Formulación de soluciones..... 347
8.4.3.3. Adopción de decisiones..... 348
8.4.3.4. Ejecución del programa..... 349
8.5. Hacia un resultado sobre partidismo en el Gobierno..... 351

CAPÍTULO NOVENO

LA RELACIÓN CLIENTELAR PARTIDO Y GOBIERNO: EL CLIENTELISMO EN SAN LUIS POTOSÍ..... 361

9.1. Introducción..... 362
9.2. Apuntes previos: antecedentes y dificultades que plantea el clientelismo..... 363
9.2.1. El clientelismo como una de las dimensiones del Gobierno de partido..... 369
9.2.2. Clientelismo político mexicano..... 371
9.3. La elite local de San Luis Potosí como patrones..... 377
9.3.1. El partido sostenedor..... 379
9.3.2. El Gobierno municipal como cliente..... 386
9.3.3. El Congreso..... 389
9.4. La elite local de San Luis Potosí como cliente..... 391
9.4.1. El Gobierno federal..... 391
9.4.2. El partido sostenedor en el espectro nacional..... 393
9.5. Otras clientelas de interés en las relaciones del Gobierno y partido..... 394
9.5.1. Los empresarios..... 395
9.5.2. Los partidos minoritarios, la sociedad civil, la Iglesia católica y la prensa..... 397
9.6. El debilitamiento del clientelismo en las relaciones Gobierno-partido..... 401

CAPÍTULO DÉCIMO

CONCLUSIONES..... 409

10.1. Introducción..... 410
10.2. Hallazgos sobre el modelo de Gobierno de partido..... 410
10.3. Deducciones sobre las relaciones Gobierno-partido en San Luis Potosí..... 414

BIBLIOGRAFÍA GENERAL..... 422

ÍNDICE DE CUADROS

CAPÍTULO TERCERO

Cuadro 1. Características de los puestos considerados…..... 94
Cuadro 2. Periodos considerados y características…….....…… 106

CAPÍTULO CUARTO

Cuadro 1. Análisis de las cuatro últimas leyes electorales para determinar elecciones competitivas…….....…….....…… 141

CAPÍTULO SEXTO

Cuadro 1. Hombres del gabinete del gobernador Carlos Jonguitud Barrios, 26 de sep. de 1979-25 de may. de 1985…....….....…….. 224
Cuadro 2. Hombres del gabinete del gobernador Florencio Salazar Martínez, 26 de sep. de 1985-25 de may. de 1987…..... 225
Cuadro 3. Hombres del gabinete del gobernador Leopoldino Ortiz Santos, 26 de may. de 1987-25 de sep. de 1991……..…....……..... 226
Cuadro 4. Hombres del gabinete del gobernador Fausto Zapata Loredo, 26 de sep. de 1991-14 de oct. de 1991…....…….... 227
Cuadro 5. Hombres del gabinete del gobernador Gonzalo Toribio Martínez Corbalá, 14 de oct. de 1991-16 de oct. de 1992…..... 228
Cuadro 6. Hombres el gabinete del gobernador Teófilo Torres Corzo, 17 de oct. de 1992-17 de may. de 1993…..... 229
Cuadro 7. Hombres del gabinete del gobernador Horacio Sánchez Unzueta, 18 de may. de 1993-25 de sep. de 1997…..... 230
Cuadro 8. Características de los secretarios de despacho con circulación política en el periodo de estudio……..... 247
Cuadro 9. Datos sobre tasa de continuidad……....…….. 251

ÍNDICE DE GRÁFICAS

CAPÍTULO QUINTO

Gráfica 1. Resultados electorales 1979……..... 179
Gráfica 2. Resultados electorales 1985……..... 183
Gráfica 3. Resultados electorales 1991……..... 194
Gráfica 4. Resultados electorales 1993……..... 208

CAPÍTULO SÉPTIMO

Gráfica 1. Filiación política de los miembros de la elite..... 272
Gráfica 2. Altos cargos que ocuparon puesto en el partido. 276
Gráfica 3. Posiciones de influencia hacia el interior del partido…..... 277
Gráfica 4. Porcentaje de altos cargos que ocuparon posiciones de importancia en el partido (1979-1997)..... 278

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla1. Porcentaje de respuesta en la fase de identificación de un problema…….....346
Tabla 2. Porcentaje de respuesta en la fase de formulación de soluciones.....347
Tabla 3. Porcentaje de respuesta en la fase de adopción de decisiones….....349
Tabla 4. Porcentaje de respuesta en la fase de ejecución del programa….....350

Preliminares

Toda empresa entraña la intervención de un sinnúmero de personas que participan directa o indirectamente en su consolidación. Estas líneas son para agradecer la presencia de esas personas en este trabajo. Me gustaría no omitir a nadie, pero eso rara vez ocurre cuando de esto se trata. Pido disculpas de antemano a todos aquellos que se han extraviado en mi memoria.

Deseo anteponer a los agradecimientos la figura de mi maestro don Mariano Baena del Alcázar, quien con su dirección ha sobrepasado todo papel de un director de tesis y no sólo me ha llevado por el camino del conocimiento, sino que además con sus consejos y comportamiento me ha enseñado a ser un profesional. Por todo ello, gracias maestro.

Quiero agradecer a las instituciones que estuvieron involucradas de alguna manera en el proceso. De entre ellas, de forma especial, al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología de México (CONACYT), quien desde un inicio me brindó el apoyo económico otorgándome una beca para realizar dichos estudios. De igual forma al Instituto Universitario Ortega y Gasset, donde, desde el personal administrativo hasta la excelente conformación docente, han sido siempre del máximo nivel. Asimismo quiero agradecer a la Universidad Complutense de Madrid por las facilidades otorgadas para la utilización de las bibliotecas de sus distintas facultades.

También deseo agradecer a Flavia Freidenberg todo el apoyo y los consejos profesionales que desinteresadamente compartió conmigo. Por otra parte, expreso un cálido agradecimiento a la familia Metzger, en especial a Judy y Katy por todas y cada una de las cosas que hicieron por mí durante mi estancia en Estados Unidos. También agradezco a mis amigos Omar Moreno, Xerardo Martínez y Yara Rentería por estar pendientes de lo que ocurría.

Desde mi llegada a España, y fundamentalmente durante la realización de la tesis doctoral, me ha tocado compartir toda clase de sucesos, día a día y codo con codo, con excelentes personas que se encuentran en un proceso similar al mío y que siempre han estado prestos a tenderme la mano; mis más sinceros agradecimientos para mis amigos Federico de la Torre, Miguel Eraña, Jaime Delgado y Raúl Saucedo.

De manera especial quiero agradecer profundamente a Pilar Pastor por el apoyo total que me brindó con sus comentarios y observaciones y por los maravillosos momentos que me hiciera pasar, logrando así que la tesis doctoral fuera una de las experiencias más gratas de mi vida.

Finalmente, con todo el amor que pueda reunir, deseo abiertamente agradecer a mis padres, Antonio y Rosa, así como a mis hermanos, Jorge, Jaime y Lorena, porque constituyen tan sólo el punto de partida, de inspiración y de fuerza de todo cuanto hago. Muchas gracias por estar conmigo.

Prólogo

Tres aspectos de la obra quisiera comentar en este breve prólogo al trabajo de Hugo Alejandro Borjas. Uno de ellos es el contraste entre percepción política y realidad política. Otro, la profundización que ha hecho en el estudio del sistema político mexicano. Por último quisiera referirme a la relevancia que tiene el estudio concreto o estudio de caso que ha llevado a cabo respecto al estado de San Luis Potosí.

En cuanto al primer punto, siempre ha sido una cuestión compleja y problemática la no coincidencia entre la percepción de la realidad política de uno u otro país y la realidad política misma. En ocasiones se dice, de forma quizá un tanto cínica, que la política es el único campo en que la imagen vale o tiene virtualidad tanto como la realidad misma. Claro es, sin embargo, que en ocasiones la realidad luego se venga, contradiciendo violentamente la percepción con algún fracaso político que otro.

Si esta cuestión se proyecta en el plano científico, puede comprobarse que en no pocas ocasiones los especialistas en ciencia política dan por buena la percepción común de la realidad, que muchas veces se refleja en auténticos tópicos. Pero este es el punto de vista predominante si no se ha hecho sobre aquella realidad una investigación rigurosa, o bien se trata simplemente de los casos en que se hace o se elabora una ciencia política de baja calidad.

Desde luego, no sucede esto en la presente obra, pues en ella se sigue el bueno y viejo método inductivo de estudiar e indagar primero la realidad y obtener después las consecuencias científicas necesarias. El autor de este libro ha hecho un estudio riguroso de la realidad política mexicana, partiendo de la comprobación de los hechos para obtener después unas conclusiones de una solidez notable. Los hechos se refieren a la realidad política del estado de San Luis Potosí en el contexto político

del sistema mexicano, y las conclusiones no coinciden con muchos tópicos al uso, como podrá comprobar el lector.

Un segundo punto es una cuestión central del estudio. Consiste en que se trata de examinar el Gobierno de partido en el sistema político mexicano. Ello no puede ser más oportuno en un momento o en una etapa en que se producen transformaciones que modifican tanto la realidad como la percepción de este singular caso mexicano de sistema político de partido único.

El autor hace, desde luego, una descripción del legado histórico y el diseño institucional de México, pero insiste sobre todo, con notable acierto, en los factores que condicionan el sistema político general, a saber, el sistema electoral, la cultura política mexicana y el federalismo.

Ello permite a Hugo Borjas llevar a cabo un análisis de las relaciones entre el Estado federal y los estados federados y también de las relaciones Gobierno partido. Este análisis disipa las convicciones tópicas derivadas de estudios demasiado genéricos, que el autor conoce y maneja. Pero sobre todo lleva a una conclusión muy general y a otra más compleja**,** pero no de menos interés. La primera es que en el periodo estudiado (1979-1997) lo que existió en México fue sobre todo un déficit en el funcionamiento democrático. La segunda es que en el caso mexicano lo que se ha denominado en términos generales *Gobierno de partido* se traduce en realidad en un dominio del partido desde las instancias de Gobierno. Así se deduce con claridad del examen de las elites políticas.

Dicho esto, debo referirme a la tercera cuestión antes aludida. Las conclusiones mencionadas hasta ahora se apuntan ya en la exposición general realizada en los primeros capítulos de la obra. Pero sobre todo están avaladas por el estudio pormenorizado y riguroso de la elite y de la situación política de San Luis Potosí durante casi veinte años. Es dicho estudio concreto el que arroja luz sobre la situación general de México. El método inductivo, que parte de los hechos para generar ideas, da así los mejores resultados, y ello aunque el propio análisis muestra que el de San Luis Potosí no es un caso común, como el propio autor destaca.

Por todo ello creo sinceramente que esta investigación es una contribución notable a la Ciencia Política mexicana, y que la obra es del máximo interés para los mexicanos en general, para los que vemos con curiosidad e interés los sucesos y realidades de México y, naturalmente, en primer lugar para los ciudadanos de San Luis Potosí.

Madrid, octubre de 2004
Mariano Baena del Alcázar

PRIMERO

CAPITULO I

Capítulo primero

Introducción

1.1. Introducción

La presente investigación examina las relaciones entre el Gobierno y el partido que lo sostiene, enmarcando el estudio en el modelo de *party government* (Gobierno de partido). Se sitúa, como ampliamente se ve reflejado en el título de la presente tesis, en México, y más concretamente en el estado de San Luis Potosí. El tiempo tomado en cuenta transcurre desde el 26 de septiembre de 1979 hasta el 25 de septiembre de 1997. La fecha de inicio se justifica por la publicación de la primera Ley Orgánica de la Administración Pública de San Luis Potosí, en que se fijan los puestos que se considerarán como altos cargos. La fecha final responde a la intención de abarcar el último periodo completo de Gobierno más próximo a nuestros días, que es el concluido en 1997.

Por lo arriba expuesto, el estudio tiene por objeto, más específicamente, conocer la influencia del partido sostenedor —y no otro— sobre el Gobierno. En este sentido, resulta importante hacer una aclaración: si bien es cierto que los Gobiernos estudiados en el tiempo considerado, todos ellos son de extracción priísta, este hecho no significa que la investigación sea sobre el Partido Revolucionario Institucional, ni que los lineamientos trascurran con base en los estudios existentes del propio partido. Sí se hacen las referencias necesarias sobre el significado del PRI en la vida política de San Luis Potosí, pero no constituyen el meollo de la investigación. Por el contrario, se intenta aclarar posibles ideas malamente extendidas respecto a la participación del PRI en el Gobierno, ideas que han pretendido considerar al PRI como un partido de influencia, y que a través de la investigación se comprueba que dan lugar a duda. En el presente estudio, por tanto, el objeto es conocer el grado de partidismo en el Gobierno, mediante la aplicación del modelo de Gobierno de partido. En dicho modelo se señala que existe partidismo

si se cumplen tres requisitos. Primero, que los individuos que toman las decisiones gubernamentales importantes hayan sido elegidos por y bajo las condiciones del partido al que pertenecen. Segundo, las políticas se determinan dentro y por el partido en el Gobierno. Y tercero, los altos funcionarios del Gobierno acceden a dichos puestos a través del reclutamiento que hace el o los partidos, y responden a los gobernados a través del partido (Katz, 1986).

Por otra parte, pero en el mismo sentido, el estudio pretende corroborar algunas de las preguntas clásicas planteadas en la ciencia política: *quién gobierna* y *cómo se gobierna*. De ahí que la investigación se encuentre incrustada en los estudios que, para los usos españoles, son de ciencia política y de la administración, pero más definidamente en los de ciencia política. No obstante, y como es sabido, la ciencia política suele auxiliarse de métodos y técnicas propias de las ciencias sociales, y este trabajo no es la excepción. De tal forma que el presente estudio se apoya también en afirmaciones realizadas en el campo de la sociología política, la estadística y la historia, entre otras. Si bien es cierto que las referencias históricas fortalecen la exposición contextual, en estricto sentido este trabajo excluye por completo aproximaciones históricas.

Los aspectos metodológicos de esta investigación quedan plenamente expuestos en el capítulo tercero. Sin embargo, se anticipa que la investigación se realiza siguiendo las pautas de los trabajos existentes sobre la relación Gobierno-partido. Con ello, son tres las variables explicativas que dan sustento a la investigación: reclutamiento, elaboración de políticas públicas y clientelismo. De la misma manera, pero en menor medida, se hacen las anotaciones pertinentes sobre el contexto político, el diseño institucional, la cultura política y el federalismo.

La bibliografía contextual consultada fue con preferencia la mexicana, española y anglosajona. La bibliografía específica fue mexicana y anglosajona, porque, entre otras cosas, el estudio de las relaciones Gobierno-partidos no ha tenido gran desarrollo en los países de América Latina y, además, se considera que los estudios de Gobierno de partidos pueden ser observados sólo en países con un fuerte grado de

consolidación democrática. De ahí que, con excepción del esfuerzo de Cansino (1993, 1994, 1997), no existe literatura científica al respecto sobre Hispanoamérica. En cualquier caso, la bibliografía general utilizada fue amplia y estudiada en profundidad, como lo muestra la tabla de bibliografía en el apartado correspondiente, donde se recogen los autores estudiados y citados.

Las fuentes periodísticas y la consulta de archivos fueron de enorme valía para la construcción del contexto porque, como pude darme cuenta, y a ello no escapan casi la totalidad de las poblaciones de Latinoamérica, la historia política escrita de los ámbitos menores de Gobierno es muy precaria o inexistente. Dicha historia se basa, cuando existen algunas referencias, en rumores o informaciones sobre las personas, o en inferencias subjetivas que algún osado tiene la intención de escribir, pero en general se trata de aseveraciones con poco sustento científico.

En síntesis, las fuentes utilizadas fueron muy variadas. Éstas se conformaron por la bibliografía específica y de contexto, por las fuentes periodísticas, por archivos, leyes, códigos y compendios. Pero, sin duda, lo que fortaleció en gran medida el trabajo fueron las entrevistas a los miembros de la elite política.

Antes de realizar las entrevistas, se debió cumplir la elaboración del cuestionario respectivo que hiciera válida cada una de las entrevistas. Para ello, se realizaron ocho entrevistas previas como prueba piloto, en ellas se incluían preguntas no del todo acabadas, y se buscaba con ello concretar el cuestionario definitivo y conocer la posible reacción que podían tener los miembros de la elite política.

Con los resultados obtenidos, se prosiguió al diseño del cuestionario final que más tarde habría de darnos los datos que se necesitaban. Así pues, el cuestionario quedó integrado por cuarenta y dos preguntas, de las cuales casi la mayoría son cerradas, con el fin de facilitar más tarde el ordenamiento de los datos; pero algunas pocas son abiertas y éstas proporcionaron una información valiosa. Casi la totalidad de las preguntas están referidas a la parte central de este estudio, es

decir, a esclarecer aspectos del reclutamiento, las políticas públicas y el clientelismo. En lo relativo a la variable de Políticas Públicas se siguió la propuesta de Cansino (1997). Se realizaron preguntas a los implicados de un modo directo en la toma de decisiones sobre la intervención que tienen en las fases de elaboración de las políticas del estado, con lo que se cumplió, por primera vez, la propuesta de Cansino, y se superó la dificultad de conocer la influencia del partido en la elaboración de políticas públicas. Sobre el clientelismo, no se integran preguntas que se refieren directamente a él. No obstante, la sorpresa la tuve cuando en el proceso de la entrevista los propios entrevistados de forma espontánea hicieron aportaciones que me permitieron corroborar datos del mismo, todo ello al margen de lo esperado. De tal suerte que la entrevista, cuya duración prevista al prinicipio era de media hora, llegó en algunos entrevistados a sobrepasar hasta el triple, o más, el tiempo considerado.

Algunas preguntas realizadas en las entrevistas no han sido tomadas en cuenta para esta investigación. Esta decisión fue posterior a su inclusión en el cuestionario, y fue así porque se consideró que desviaban la finalidad de la investigación o no aportaban la suficiente evidencia empírica.

De la misma manera, buscando la máxima precisión en los porcentajes indicados en el estudio, se establecieron las relaciones matemáticas precisas entre el número de entrevistados, el número de la elite y el intervalo de confianza (95.5 por ciento), conociendo así el margen de error, el cual se situó en cuatro por ciento. Con este bajo porcentaje de error se confirma la certeza e importancia de los resultados obtenidos.

Pero la elaboración del cuestionario y el manejo final de los datos obtenidos fue un asunto menor comparado con la actividad que habría de representar el estudio de campo. Las dificultades comenzaron al intentar identificar a todos aquellos que durante el periodo considerado habían ocupado un alto cargo. En un inicio se pensó que esto no representaría problema alguno, puesto que, como alto cargo que fueron, sería fácil encontrar documentos explícitos que señalaran esta circunstancia. No

fue así. Me enfrenté con el hallazgo de que en los propios archivos del Gobierno del estado no existe ningún documento que guarde los nombres de las personas que han ocupado alto cargo, y ni siquiera una descripción cronológica breve de los puestos de la Administración y sus alteraciones. Se abordó, entonces, la identificación de los puestos considerados y, así, la conformación de la elite política.

Los problemas no acabaron ahí; teniendo plenamente reconocidos los puestos y a la elite política, el siguiente tropiezo fue hacer posible la entrevista con cada uno de los altos cargos considerados en el estudio. El problema central se encontró en el impedimento de los miembros de la elite política para llevar a cabo la entrevista, puesto que algunos de ellos continúan ejerciendo el alto cargo, otros se encontraban fuera del estado y los menos estaban retirados del ejercicio público. Ello dio lugar a que su localización se transformara en una difícil tarea, más propia de una actividad inquisitiva que de una simple concertación de cita, debido principalmente al aire de importancia que llegan a darse algunos ex altos cargos o altos cargos en funciones.

Respecto a la información, se puede apuntar, de manera preliminar, que los hallazgos obtenidos ponen en entredicho muchas de las conclusiones a que se ha llegado en trabajos de orden nacional. Por ejemplo, la corriente tecnocrática que a inicios de los ochenta invadió el ámbito federal, y que dio inicio a una sospecha de cambio en las formas de reclutamiento, en el ámbito estatal no se presentó así. La idea extendida de que para ocupar alto cargo es preciso ser priísta, se debilita al corroborar que no existe una contundencia en la filiación partidista de los altos cargos como para hacer tal afirmación. Otro hallazgo importante se refiere a la creencia de que el PRI es influyente en los asuntos del Gobierno, circunstancia que quedó desmentida. Del mismo modo, se confirmaron algunos otros testimonios; fue el caso del conocimiento que se tiene acerca de la participación de los empresarios en la vida política, lo cual se pudo constatar en esta investigación. Otro aspecto considerado fue la escasa participación de la mujer en la vida política y la pobre representación que ha tenido en la elite política. Estos y otros hallazgos

más alcanzados en la presente investigación justifican de alguna manera la empresa.

Ahora bien, la realización de esta investigación tuvo su nacimiento de las observaciones que realicé hace años de las resoluciones de los conflictos políticos acaecidos en el estado de San Luis Potosí en el periodo considerado. De igual forma, quedé sorprendido por la cantidad de afirmaciones que se hacían respecto a la vida política del estado desde la perspectiva federal, y que en la realidad de San Luis Potosí en nada o casi en nada se correspondían. Todas estas decisiones se encontraban sustentadas en investigaciones hechas en el ámbito federal, y existía una discordancia entre los trabajos y las conclusiones referidas a este ámbito y los trabajos y las conclusiones a que se puede llegar en los estados. Más tarde, al introducirme en la investigación, quedé de nueva cuenta sorprendido al encontrar una total carencia de trabajos específicos sobre el tema que deseaba abordar, y confirmé así que el propio modelo de Gobierno de partidos no cuenta con estudios profundos en Latinoamérica, y menos aún en los ámbitos menores. Todas estas circunstancias dieron un fuerte impulso a la idea de emprender la investigación. Así fue como se tomó la decisión de adaptar el modelo de Gobierno de partido al ámbito estatal y llevar a cabo una investigación en profundidad. Características que dotaron de novedad a la investigación, ya que la literatura científica no cuenta aún con trabajos detallados sobre la relación Gobierno-partido en los ámbitos menores. Los hasta hoy existentes versan sobre naciones enteras y son meramente indicativos.

He de decir, por tanto, que la investigación pretende contribuir a los estudios sobre las relaciones que se establecen entre el Gobierno y el o los partidos que lo sostienen, pero no de forma somera, sino con la intención de realizar un trabajo a fondo. Asimismo, se pretende ir potenciando las investigaciones que se llevan a cabo en América Latina y, más aún, colaborar en el análisis de los Gobiernos subnacionales, que está tan poco desarrollado y que tanta falta hace. Por ello, consideré acertado, para dar pie a tales pretensiones, realizar todo el trabajo de campo que fuera necesario con objeto de dar las explicaciones precisas que otorgasen al estudio un buen nivel empírico-explicativo.

Finalmente, debo decir que la investigación que aquí se presenta está conformada por ocho capítulos fundamentales, más el presente capítulo introductorio y el referente a las conclusiones. Es así pues que son diez los capítulos que integran en su totalidad este trabajo, que se estructuran de la siguiente forma.

El capítulo primero, que es el que se expone, tiene la finalidad de cumplir los requerimientos propios de una introducción. Por ello es breve la exposición y busca preparar al lector, en forma por demás ligera, sobre lo que la investigación depara, tocando sólo algunos puntos sustanciales que dan las primeras pautas en el conocimiento de la investigación.

El capítulo segundo corresponde, más propiamente, a la investigación. Es el concerniente a la exposición teórica sobre el tema de las relaciones Gobierno-partido. En él se detallan las imbricaciones que ha tenido el tema de las relaciones Gobierno-partido. Se procura aclarar el concepto y sus dimensiones. De la misma manera se señalan los factores que influyen en las relaciones del Gobierno y el partido que lo sostiene, las variables que dan explicación al modelo, y se describe el breve acercamiento que ha tenido el tema en América Latina. En un apartado final del capítulo se plantean las incidencias que hacen que el análisis de las relaciones Gobierno-partido auxilie, e incluso se inscriba, en las investigaciones relativas a las elites.

En el capítulo tercero se apuntan los lineamientos metodológicos del estudio. En este capítulo se plasma el *cómo* de la investigación. En este sentido, el capítulo sirve para informar respecto a las delimitaciones del estudio —de lugar y tiempo—, a las hipótesis, variables y fuentes utilizadas. Posteriormente, se describen los métodos y técnicas empleadas en la adaptación que se hace del modelo a nuestro caso concreto, y en un último apartado se plantean las justificaciones.

El capítulo cuarto tiene la intención de describir las variables intervinientes. En cuanto a ello, se reconoce que el modelo de Gobierno de partido, por sus particularidades, bien puede ser tomado como un estudio que recibe gran apoyo de los trabajos de las elites. Todo ello en razón de las variables que toca y de la importancia que para ellas tiene la clase política o el grupo dirigente. En este sentido, como bien

dice Jerez Mir (1982:29)[1], retomando la enseñanza aristotélica, "resulta imposible definir separadamente el grupo dirigente de una sociedad y su régimen político". Por lo dicho, las relaciones que guardan los estudios de Gobierno de partido con el régimen político son estrechas. Así, no se podía prescindir de un análisis del sistema político mexicano y sus consecuencias concretas para esta investigación, menos aún conociendo las especificidades que suelen atribuirse al presidencialismo con partido hegemónico que se ha desarrollado en México. Del mismo modo, la repercusión que el sistema político mexicano ha tenido en los estados ha sido notable, de lo que se infiere que de ninguna forma se debían ignorar sus consecuencias ni omitir la mención del federalismo y de la cultura política, referencias obligadas al hablar del sistema político mexicano y su relación con el modelo de Gobierno de partido. Pues bien, este capítulo lleva aparejada la idea de llenar el vacío que se podía producir al hablar de las relaciones del Gobierno y el partido sostenedor, y por ello se hace la descripción del diseño institucional y de las variables que se considera que intervienen en el análisis.

El capítulo quinto se refiere al contexto político-electoral, imprescindible para conocer la situación del lugar en cuestión. Es realmente indispensable este capítulo, más aún si se considera que se está tomando como objeto de estudio un Gobierno subnacional, y no se puede caer en el error de imaginar que las circunstancias que se conocen de México son aplicables a los distintos estados y localidades de forma general. Es sabido que, en no pocas ocasiones, las entidades federativas responden o reaccionan a otros procedimientos, que como entidades de una federación gozan de una soberanía que no se respeta, que los estados se encuentran enclavados en un sistema presidencial que los afecta y que el partido sostenedor en los ámbitos menores se transforma. Por estas apreciaciones, el capítulo tiene como finalidad

[1]Jerez Mir se apoya en lo dicho por Pierre Hassner sobre la sociología positiva: "sea teórica o empírica, esté centrada sobre las funciones o sobre los grupos, no se puede separar el análisis de las clases dirigentes —de su definición, de su clasificación, de su papel— del análisis de los regímenes políticos y sociales" (Hassner, Pierre [1965], "A la recherche de la classe dirigeante", RFSP, vol. XV, núm.1, febrero, pp.43-44).

exponer la situación de la vida política de San Luis Potosí. La exposición se efectúa en razón de los periodos de Gobierno comprendidos en el total del tiempo estimado para la investigación.

Tanto el capítulo sexto como el séptimo cubren la primera variable de los estudios de las relaciones entre el Gobierno y el partido sostenedor, es decir, las características del reclutamiento o selección de la elite política. La referencia al reclutamiento se planteó en dos capítulos por lo extenso e interesante que resultó su examen.

Así se tiene que en el capítulo sexto se parte definiendo las posiciones y las personas que las ocuparon en los distintos gabinetes existentes. Se continúa haciendo un análisis de la relación entre personas y puestos, y se prosigue con un apartado relativo a la circulación y continuidad de la elite política gobernante. Este último apartado, de circulación y continuidad, aporta datos interesantes que permiten definir con más claridad a la clase política del estado. Concluye el capítulo con una revisión de las características de la elite, en que se estudian datos sobre el tipo de profesión predominante, la representación del sexo en la elite política, porcentaje de miembros de la elite con estudios de posgrado y, en último lugar, la ocupación; para dar paso a una breve recapitulación de estas particularidades.

En el capítulo séptimo, que se entiende como la segunda parte de las referencias al reclutamiento, se estudian las características partidistas de la elite. Así se cubre uno de los requerimientos básicos del modelo de Gobierno de partidos, que es el conocimiento de la filiación partidista. Enseguida se da paso a conocer las posiciones partidistas de influencia e importancia de los miembros de la elite gobernante, y además se tratan los orígenes del nombramiento. Se completa el capítulo con tres apartados más donde se indica, primero, la relación que se entabla entre esferas de poder, es decir, la relación del Gobierno y el partido en el estado y sus homólogos nacionales; segundo, las reflexiones sobre la movilidad y renovación de la elite, y tercero, a manera de corolario, se añaden consideraciones globales del reclutamiento.

La segunda variable explicativa se desarrolla en el capítulo octavo. En él se estudia el papel de la elite gobernante en la elaboración de las políticas públicas. Desde esta perspectiva se tratan los antecedentes del papel de las políticas públicas, tanto en el modelo de Gobierno de partido como en cuanto a su situación en México, incluyendo algunos datos acerca de la toma de decisiones y los usos y costumbres propios de México. Se llega así a los apartados fundamentales de este capítulo que aluden a las políticas públicas en San Luis Potosí. De esta forma se profundiza en la participación del partido y de los colaboradores en la elaboración de las políticas públicas y, en cuanto a las fases de dicha elaboración, se hacen las valoraciones oportunas de cada una de las respectivas fases. Se cierra el capítulo con una toma de posición sobre el partidismo en el Gobierno.

La variable clientelismo o patronazgo, como también suele llamarse, se considera en el capítulo noveno. Aquí se dan en principio los pormenores del tema iniciando con sus antecedentes y las dificultades que plantea. También se hace mención breve del clientelismo político en México y se encuadra consecutivamente al clientelismo en San Luis Potosí. En este punto, y sabiendo el doble posicionamiento en el patronazgo —patrón o cliente—, se dan las explicaciones necesarias del papel de la elite de San Luis Potosí desde cada una de las posiciones que pueden llegar a ocupar y la interacción que se presenta con otras instituciones en razón de dicha posición. El último apartado se centra en el conocimiento que se tiene sobre el debilitamiento que está teniendo el clientelismo en México y que, en consecuencia, altera las relaciones que se presentaban entre el Gobierno y el partido que hasta entonces había sido el sostenedor.

Por último, el capítulo décimo engloba las conclusiones de la investigación. En este capítulo es donde se concentra la esencia de la investigación, pero sin duda es fruto de los anteriores. El capítulo se articula en dos partes: la primera se refiere a las conclusiones alcanzadas en relación con el modelo de partido; dicho de otra forma, son las conclusiones que tienen que ver con las características propias

del modelo. La segunda contiene las conclusiones que exponen la especificidad de la investigación, es decir, las que expresan los hallazgos obtenidos en el estudio.

En una investigación con las características y la extensión que tiene la realizada, se ha pretendido apurar el conocimiento de las relaciones del Gobierno con el partido sostenedor en San Luis Potosí en el tiempo señalado, y determinar quién gobierna en realidad y cómo se gobierna en los Gobiernos subnacionales. A este tenor, se busca también impulsar la aplicación del modelo en otros ámbitos y lugares, y aportar un mayor conocimiento de los fenómenos políticos en las distintas regiones de América Latina.

Bibliografía específica

Cansino, César (1994), "Los partidos gobernantes en América Latina: una propuesta de análisis", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 39, núm. 156, pp. 47-70, México, unam.

——— (coord.) (1997), *Gobiernos y Partidos en América Latina. Un estudio comparado,* México, Centro de Estudio de Política Comparada.

Cansino, César, y V. Alarcón Olguín (1993), "La relación gobierno-partido en un régimen semicompetitivo. El caso de México", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 37, No 151, pp. 9-33, México, unam.

Jerez Mir, Miguel (1982), *Elites políticas y centros de extracción en España 1939-1957*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.

Katz, Richard (1986), "Party Government: a Rationalistic Conception", en F. G. Castles y R. Wildenman (eds.), *Visions and Realities of Party Government* (Colección The Future of Party Government), Berlín, DeGruyter, European University Institute Series.

SEGUNDO

CAPITULO II

Primera parte

Lineamientos teóricos y metodológicos

Capítulo segundo

Aproximaciones teóricas a los estudios de Gobierno de partido

2.1. Introducción
2.2.Las relaciones de Gobierno de partido en la literatura existente
2.2.1. Aclaraciones respecto al término
2.2.2. Factores influyentes en el modelo de Gobierno de partido
2.2.2.1. Sistema de Gobierno
2.2.2.2. Sistema electoral
2.2.2.3. Sistema de partidos
2.2.2.4. Cultura política y federalismo
2.2.3. Las variables explicativas del modelo de Gobierno de partidos
2.2.4. El Gobierno de partido en América Latina
2.2.4.1. Presidencialismo *versus* parlamentarismo en América Latina
2.2.4.2. Casos explorados en América Latina
Costa Rica
Brasil
México
2.2.4.3. Conclusiones generales acerca de América Latina
2.3. La importancia del estudio de las elites políticas en el marco de las relaciones Gobierno-partido
2.3.1. Identificando a la elite política
2.3.2. La relación de la elite política con las variables del modelo de Gobierno de partidos

2.1. Introducción

Este capítulo, a manera de preámbulo, pretende dar las referencias teóricas primarias de lo que la literatura científica ha dado en llamar *party government* (Gobierno de partido). En este sentido, y conscientes del escaso examen que se ha hecho en Latinoamérica de la noción de Gobierno de partido y, más aún, de la escasa literatura científica existente en castellano, parece necesario dar cuenta de las referencias doctrinales sobre el tema. Sirva pues este capítulo como exordio a la investigación que se presenta.

El hilo conductor del capítulo se establece de manera sencilla. Primero se realizan las aclaraciones pertinentes respecto al término, con el fin de no incurrir en confusiones a lo largo de la exposición. A continuación se delinean los factores que influyen en el desenvolvimiento del modelo de Gobierno de partido y se atienden las variables explicativas que se consideran válidas para el modelo. En los subsecuentes apartados, se alude al estado y las imbricaciones que el modelo de Gobierno de partido ha tenido en América Latina. Para concluir el capítulo, se plantea la correspondencia existente entre la noción de Gobierno de partido y los estudios sobre elites.

2.2. Las relaciones de Gobierno de partido en la literatura existente

El estudio de relaciones entre el Gobierno y el partido ha dado lugar al menos a dos problemas. Primero, en cuanto a lo que se entiende por Gobierno de partido, y segundo, respecto al término que pretende precisar el concepto. Esta última cuestión lleva a plantear un nuevo problema que radica en la discordancia entre la idea y la palabra con que se le identifica. De tal suerte que para su correcto entendimiento debe recorrerse el camino que ha supuesto la evolución del Gobierno de partido y el rastro que ha dejado en los términos que se han acuñado para su identificación.

2.2.1. Aclaraciones respecto al término

Los vínculos entre el partido y el Gobierno implican, por lógica, la existencia de ambos. Pero esto no resulta tan obvio cuando la existencia o el reconocimiento de cada uno se encuentran sujetos a otros factores. Es aquí, por tanto, donde surgen los primeros problemas a resolver.

Dentro de la evolución de los partidos, y más concretamente en sus relaciones con el Gobierno, es donde surgen las primeras confusiones del término. Sartori (1980:43) reconoce cuán ambiguo puede ser el término de *Gobierno por partidos*, el cual es distinto a Gobierno de partido, como se verá más adelante. Al respecto, el mismo Sartori (1980:43) establece una idea no del todo precisa con la que se puede dar un primer paso para el reconocimiento de este término: el término *Gobierno por partidos* "cabe utilizarlo para expresar el partido en el Gobierno, esto es, que los partidos entran en la esfera del Gobierno como uno de sus elementos componentes importantes". En este sentido, distingue tres tipos básicos entre una gran variedad. Éstos son: " i) el partido que queda fuera de, y no interviene en la esfera del Gobierno, el partido embajador, por así decirlo; ii) el partido que funciona dentro del ámbito del Gobierno, pero no gobierna, y iii) el partido que de hecho gobierna, que asume la función gobernadora o gubernamental" (Sartori, 1980:43). Bajo estas características plantea una evolución que se centra en el paso de *un Gobierno responsable*[1] a un *Gobierno que responde*[2] para así dar pie a un *Gobierno por partidos*.

Pero todo este desarrollo planteado por Sartori sugiere, y en su momento llega a reconocerlo, que se trata de lo que Manuel García-Pelayo identifica como el *Estado de partidos*. Circunstancia que establece la primera línea divisoria entre esas referencias y las que en este trabajo

---

[1] "El gobierno responsable consiste en que los ministros sean responsables ante el Parlamento" (Sartori, 1980: 44).

[2] "un gobierno que responde es un gobierno que está obligado a acceder a lo que se le pide" (Sartori, 1980: 47).

se exponen. El estado de partidos, dice García-Pelayo (1986:29), supone "la democracia de partidos y como corolario la pretensión, por algunos autores, de su reconocimiento formal por el Derecho constitucional". Es decir, con independencia del debate que planteen los estudiosos del tema, el Estado de partidos se encuentra ligado al nulo o válido reconocimiento de los partidos políticos por las normas jurídico-constitucionales. Pues bien, resulta importante aclarar que este requisito constitucional, así como la democratización de los partidos, no son el punto álgido de esta investigación[3].

Por lo anterior, tanto el término planteado por Sartori de "gobierno por partidos" como el de García-Pelayo de "Estado de partidos"no son los que en este estudio interesan por no ser equivalentes al de "Gobierno de partidos" que se utilizará en lo sucesivo y que se aclarará más adelante. Pese a que las reflexiones de Sartori de algún modo afectan al Estado de partidos, es importante resaltar que lo que le interesa es una explicación acerca de la existencia de los partidos y de su aceptación y reconocimiento en la Constitución, lo que sí tiene que ver con la idea de Gobierno de partidos. En este sentido, de la explicación de la existencia de los partidos nace también la necesidad de observar su funcionamiento. Pero no sólo el funcionamiento del o los partidos por sí mismos, sino también de su funcionamiento frente al Gobierno y de éste frente al resto de los partidos.

Sobre este mismo tema, poco tiempo atrás Cotta (2001) realizó un estudio espléndido sobre la relación entre partido y Gobierno. En él pretende aclarar el sentido de ambos conceptos y los componentes del partido y del Gobierno. Todo ello encaminado a arrojar luz sobre las variadas relaciones que se establecen entre uno y otro, con lo que se cumple, quizá, la intención de Sartori de conocer más sobre la existencia

[3] La aceptación de las características que García-Pelayo plantea respecto al término de *estado de partidos* hubiera hecho imposible esta investigación. El reconocimiento constitucional y la democratización de los partidos políticos que exige el estado de partidos hubiera sido un punto más que cuestionable, ya que tratamos un lugar específico de Latinoamérica, y más concretamente de México (San Luis Potosí).

de los partidos, pero desde la perspectiva del modelo de Gobierno de partido.

El concepto y sus dimensiones

De la misma manera que el término, una confusión más puede partir de la interpretación de los conceptos que, en muchos casos, por sí mismos ya resultan complejos. Aunado a esto, existen aquellos conceptos cuya acuñación se hizo en un determinado idioma y al traducirlos sufren deformaciones o distintas interpretaciones de las que en su origen se tenía intención de darles. Por ello, con el fin de dar pasos firmes en la investigación, este apartado se ocupa de la evolución que ha sufrido el concepto, tanto lingüísticamente como en cuanto a la idea central que entraña el propio concepto. Se ha considerado pertinente este apartado debido al poco trato que la ciencia política ha dado en castellano al concepto de Gobierno de partidos y a la pretensión de equipararlo con el concepto de Estado de partidos, circunstancia que, como quedó arriba indicada, es errónea.

Así, tenemos que el estudio de las relaciones que se establecen entre el Gobierno y el o los partidos que lo sostienen es conocido con el concepto que en alemán se designa *Parteienstaat*, en inglés *Party government*, en italiano *Stato di partiti* o *Partitocrazia* y en castellano *Gobierno de partidos*. Históricamente parece que fueron los italianos quienes dieron inicio a tal idea en la década de los cuarenta. Aunque el término se había utilizado ya en 1941, en el trabajo de Schattschneider, denominado *Party Government*, y que al publicarse la traducción al castellano, 23 años después, se denominó *Régimen de partidos*; sin embargo, este estudio no forma parte de la literatura específica en castellano sobre Gobierno de partidos, ni de la actual concepción inglesa de *Party government*. Al parecer esta confusión o desigualdad en el entendimiento del término no ha quedado ahí. Podemos ver cómo en la literatura en italiano se ha asociado el concepto de partitocracia con el de Gobierno de partidos. Y, como advierte Cansino (1997:17), en Hispanoamérica, por la falta de estudios al respecto, a la idea inglesa

de *Party government* suele corresponder la idea castellana de Estado de partidos, conceptos que, como se observó, no se corresponden en su totalidad. Estas confusiones entre Gobierno y Estado provienen de antaño. De ellas dio muestra Virga (1948:62), e incluso no sólo en cuanto a esto, sino también al establecimiento de la línea divisoria entre Gobierno de partidos y partitocracia.

Fernández de la Mora (1977) entiende que la partitocracia, en su concepción más laxa, significa Gobierno de partidos. Aceptando que la partitocracia es "la democracia degenerada en el poder oligárquico de uno o más partidos políticos; el Estado partitocrático es aquel en que el poder resulta monopolizado, más o menos legítimamente, por un partido o por una pluralidad de partidos aliados" (Caboara, 1967:22). Por esta concepción de partitocracia, y por las que más adelante mostraremos sobre Gobierno de partidos, es por lo que se dice que este último es el concepto extenso de las relaciones entre el Gobierno y el o los partidos, y que la partitocracia constituye una variante de la misma.

Hecha la anterior aclaración, se puede ver cómo en los años posteriores el concepto de *Party government* ha sido tratado de forma superficial. Prueba de esto es el entender de Mintzel y Schmitt (1981) sobre que "gobierno de partido es esa forma de regulación societal del conflicto en la cual una pluralidad de partidos políticos democráticamente organizados juegan un papel relativamente dominante tanto en la esfera de la mediación sociopolítica como en el actual proceso de elaboración-decisión de políticas (esfera gubernamental)".[4] En este sentido, coincidimos con Cansino (1997:9) en que la interpretación difícil radica en la expresión "relativamente dominante", que deja al concepto impreciso.

Pero más tarde, es Katz quien más se ha ocupado de esclarecerlo, ya que no sólo ha intentado hacerlo comprensible, sino que además ha

[4] El original en inglés: "Party government is that form of societal conflict regulation in which a plurality of democratically organised political parties play a relatively dominant role both in the socio-political mediation sphere and in the actual process of political decision-making (government sphere)".

introducido apreciaciones que lo hacen operativo. De este modo, se puede atribuir a Katz la elaboración del concepto más utilizado para el modelo de Gobierno de partido. Las aportaciones más especificas, tanto de Katz como de muchos otros (Reif, Wildenmann, Döring, Sjöblom, Pasquino, Lehner y Homann, Fiorina), sobre el Gobierno de partido se encuentran sobre todo en los dos volúmenes de la colección *The Future of Party Government*. De ellos, el primero estuvo coordinado por Francis G. Castles y Rudolf Wildenmann (1986), y el segundo, por el propio Richard S. Katz (1987), ambos, bajo la responsabilidad general de Wildenmann. Es el primer volumen de la colección el que se centra en los aspectos de la idea de Gobierno de partido, y en ese volumen Wildenmann (1986:1-30) escribe una introducción, dentro del capítulo primero, sobre la problemática del Gobierno de partido. Posteriormente hace unas breves reflexiones sobre lo ya mencionado arriba: lo impreciso que se ha tornado el término y las confusiones en que se ha incurrido. Después hace algunos apuntes sobre las implicaciones de la idea de Gobierno de partido, y lo concluye con una mirada hacia el futuro. Pero de toda la colección lo más sobresaliente es la operacionalización que hace Katz del concepto y las dimensiones que plantea sobre éste.

En cuanto a las dimensiones del modelo de Gobierno de partido, es Blondel (1994:31-45) quien ha realizado el análisis, e incluso, para su desarrollo y explicación, ha establecido un esquema que se apoya en un modelo piramidal. En él ubica a la autonomía en la punta superior de la pirámide, y en la base a la interdependencia; al extremo derecho coloca a los Gobiernos dependientes de los partidos, y a la izquierda, a los partidos dependientes del Gobierno. Prácticamente, lo que pretende esquematizar sobre el modelo ideal de Gobierno de partido (*party government*) es la existencia de dos extremos. Uno que se refiere al partidismo en el Gobierno (*partyness of government*), en el cual existe una gran intervención del o los partidos en el ámbito gubernamental, de tal manera que cuanto menos intervención haya del o los partidos se estará más cerca del modelo ideal de Gobierno de partido. Y, contrariamente a la posición anterior, se nos muestra el amplio sentido del Gobierno de partido (*party governmentness)* que, dicho en otras palabras, podría ser

entendido como el "gobiernismo del partido", en que la influencia del Gobierno sobre el o los partidos es amplia y éstos, los partidos, pasan a tener una posición marginal.

En resumen, de todo lo que se ha escrito sobre Gobierno de partido, es Katz quien más ha aportado al modelo. En consecuencia, tanto Blondel y Cotta (1996) como Cansino (1997) y los trabajos coordinados por él, se apegan al concepto de Katz. Podemos ver que Katz (1986) desarrolla el concepto, y manifiesta que para calificar si un Gobierno encaja en el modelo de Gobierno de partido son necesarias tres condiciones: que las decisiones del Gobierno deben ser tomadas por aquellos electoralmente elegidos por las líneas del partido o por aquellos que están bajo el control del o los partidos; que las políticas se decidan dentro del o los partidos gobernantes, actuando entonces con cohesión para su formulación, y finalmente, que los funcionarios del Gobierno sean seleccionados por los partidos y respondan a la gente a través de éstos (Katz, 1986:43).

Esta definición es de gran utilidad, y es la que se ha de tomar como valida para esta investigación. Sin embargo, en el estudio en profundidad del modelo de Gobierno de partido se deben considerar además otras variables. Esto es así porque para determinar con mayor precisión el nivel de Gobierno de partido hace falta observar aspectos que intervienen en su desarrollo y que pueden cambiar sustancialmente las apreciaciones realizadas. De estos factores que influyen en el modelo de Gobierno de partidos nos ocuparemos en el apartado siguiente.

2.2.2. Factores influyentes en el modelo de Gobierno de partido

Dentro de los factores que influyen con extremo para determinar en qué medida estamos hablando de un Gobierno de partido se encuentra la composición del sistema político. En este orden de ideas, y sabiendo que el sistema político reconoce al sistema de partidos, al sistema electoral y al sistema de Gobierno como sus integrantes, nos abocamos a lo que

se conoce como la trilogía de los sistemas, que, en otras palabras, es referirse al diseño institucional.

Por lo anterior, el sistema de partidos resulta crucial en estos análisis, y es un detonante que ayuda a conocer la conformación y el movimiento del o los partidos entre sí y las instituciones. El sistema electoral muestra las normas de participación política del ciudadano y los partidos. Y, finalmente, existe el sistema de Gobierno, el cual es de suma importancia para ubicar las relaciones entre las principales instituciones de poder: el Ejecutivo y el Parlamento o Congreso. Las interrelaciones entre sistemas, que en su conjunto constituyen el sistema político, son materia básica en el estudio del Gobierno y el partido que lo sostiene.

Existen otros factores a considerar que pueden tener el mismo peso que los sistemas mencionados, como son la cultura política o el federalismo ejercido. Ambos pueden influir de forma preponderante sobre las variables independientes o, al menos, darles una mayor explicación dentro de su función en el proceso.

De igual forma, existen otros componentes de menor importancia que pueden afectar también cada variable, como son la medida del sector público, la segmentación social, la burocracia, la televisión, etcétera (Katz, 1986:55-62). Pero son de una importancia relativa respecto a la trilogía de los sistemas y a la cultura política y el federalismo.

2.2.2.1. Sistema de Gobierno

La importancia del estudio del sistema de Gobierno en el modelo de Gobierno de partidos se puede centrar en el hecho de que en sistemas parlamentarios es más probable que se desarrolle este modelo que en un sistema presidencial. La propensión a que se aplique el modelo en los sistemas parlamentarios se explica por los siguientes comportamientos. Los parlamentarios representan a los electores, y los dirigentes a los miembros del partido. Sin embargo, al ejercer sus funciones, es frecuente observar que los dirigentes envíen a los parlamentarios en representación de los militantes (Duverger, 1957:211). Pero sucede que éstos, los

parlamentarios, actúan en beneficio del partido y no de los electores que representan, con lo que desvirtúan la representación. Claro está que no se trata de una posición definitiva y presenta variantes. Si se atiende a la frecuencia con que ocurre este hecho, a la importancia que en un sistema parlamentario tiene el Poder Legislativo y al protagonismo que hoy tiene el Parlamento sobre el reclutamiento de las elites políticas (Molina, 1998:87), se infiere con claridad que son los partidos, a través del Parlamento, quienes realizan la selección de los gobernantes y los más influyentes en la elaboración de las políticas del Gobierno. En resumen, se deduce que la participación de los partidos es más importante que en el sistema presidencial.

Por otra parte, a diferencia del sistema parlamentario, en el sistema presidencial, en donde el culto a la personalidad del Ejecutivo se desarrolla notablemente y éste tiene amplio margen de maniobra, es por o a través del presidente como se realiza el reclutamiento de los gobernantes y se adoptan las decisiones de Gobierno. Por tal motivo, los reclutados deben su posición más claramente al presidente que a su partido, lo cual afecta a una de las condiciones del modelo de Gobierno de partido. Por ello, para que el modelo de Gobierno de partido pueda existir en un sistema presidencial se requiere que los hombres comprometidos del partido tengan la posibilidad de llegar a asumir la presidencia, o si no, que el partido que soporta al Gobierno sea necesario para la reelección (Katz, 1986:56).

Todo esto sin tener en cuenta que, en el presidencialismo que se extiende en Latinoamérica, las decisiones son tomadas casi en su totalidad por el presidente sin ninguna intervención de los partidos o, si estos intervienen, lo hacen teniendo una muy pobre participación.

Dadas estas características distintivas de cada sistema y del comportamiento de la elite política, es de suma importancia conocer cuál es el sistema de Gobierno que se despliega en el lugar de estudio.

2.2.2.2. Sistema electoral

Un tema con íntima relación a lo anterior y que tiene que ver también con el modelo de Gobierno de partido es el sistema electoral. Éste puede influir desde las reglas que se establecen para la selección de los candidatos, es decir, en la lucha interna del partido por parte de los precandidatos, hasta en las normas que rigen la competencia.

En el primer caso, cuando hablamos de las reglas de la lucha interna en el partido para la selección del candidato, suelen darse ciertas situaciones que comprometen la posición del partido. Por ejemplo, los precandidatos saben que su fuerza radica en quienes los siguen o apoyan, y no precisamente en los afiliados al partido. Por lo que, cuando se sitúan en esta circunstancia, se debe hacer valer la fuerza individual que cada precandidato tiene con respecto al resto; esto los lleva a adquirir, durante el proceso, compromisos personales y no partidarios, reconociendo en su momento que quienes los llevaron a la candidatura fueron sus simpatizantes y no los simpatizantes de su partido (Katz, 1986:57). Ahora bien, dependiendo de la lucha interna en la que se hayan encontrado, el partido avanzará unido o fragmentado, lo que se traduce en fortaleza o debilidad del partido. Conforme a esto, las consecuencias se verán en el momento de la ascensión del candidato, el cual ya en el ejercicio del poder permitirá, o no lo hará, la participación de su partido, según los celos o rencores que guarde por la contienda interna. Cierto que esto se relaciona con el sistema de Gobierno que se ejerza.

Asimismo, al referirnos a las normas que rigen la competencia, el debate se construye básicamente a partir de cómo se da la representación. El proceder de los partidos no es el mismo si se trata de una representación por mayoría que si se trata de una representación proporcional. Esto se refleja de un modo directo en la estrategia partidista y en la manera de actuar de los dirigentes del partido. Se sabe que la representación proporcional fomenta el multipartidismo, y la representación por mayoría el bipartidismo. Ahora bien, en el supuesto de un multipartidismo, las coaliciones son propensas, y si quien accede al poder es producto de una

coalición, lo que surge es una oligarquía formada por los representantes de los partidos, que pueden actuar más en beneficio propio que atendiendo los intereses del partido y de la población en general. Existe, por tanto, una repercusión directa del sistema electoral en la relación que se entabla entre el o los partidos sostenedores y el Gobierno.

En síntesis, el estudio del sistema electoral ayuda a conocer y reconocer las estrategias de los partidos y su comportamiento frente al Gobierno. De igual modo, el estudio del sistema electoral es fundamental para obtener mayor precisión en la identificación del nivel de Gobierno de partido existente.

2.2.2.3. Sistema de partidos

Sería un tanto ilógico pensar en las consecuencias que producen el sistema de Gobierno y el sistema electoral en el modelo de Gobierno de partido, y no pensar en el sistema de partidos. De esta inferencia se deduce que la conformación por parte de los partidos influye de un modo directo en sus actuaciones frente al Gobierno. Habrá que considerar también en el estudio de los partidos su ideología, ya que ésta puede determinar su participación o intervención en las políticas del Gobierno. Claro está que, tratándose del modelo de Gobierno de partido, los partidos que nos interesan son los que gobiernan y no los de oposición (Blondel, 1994:34). De ahí que es importante hacer valer en los partidos la característica de competitivo y no competitivo que señala Sartori (1980), y no sólo quedarnos en el criterio numérico de Duverger (1957). Aún más, deben considerarse, como el mismo Sartori lo hace, las características del sistema, es decir, si se trata de partido único o hegemónico. Todas estas características, determinantes para definir el sistema de partidos, son asimismo decisivas para obtener conclusiones sobre la influencia del o los partidos en el Gobierno. Este hecho se acentúa cuando lo que se estudia son Gobiernos con características particulares. Por lo tanto, a este punto, es decir la competitividad o falta de ella y la circunstancia de que se trate de un partido hegemónico, se volverá en apartados posteriores

para estudiar nuestro caso concreto. Entre tanto, aquí sólo se realizan unos breves apuntes que indican la trascendencia del sistema de partidos y su conexión con los otros dos sistemas.

A manera de corolario, una clasificación hecha por Lijphart y completada por Nohlen (1996) nos muestra la relación que guardan estos tres sistemas y las consecuencias de su interrelación. Nohlen aprecia cuatro posiciones en la clasificación:

> Los sistemas parlamentarios o europeos continentales (*con representación proporcional)*, con multipartidismo y gobiernos de coalición en primer lugar de la clasificación. El sistema parlamentario *(con representación por mayoría)* con bipartidismo y gobiernos unicolores, como lo encontramos en Gran Bretaña, en segundo lugar. El presidencialismo norteamericano *(con representación por mayoría)* con bipartidismo, en tercer lugar, y el presidencialismo latinoamericano *(con representación proporcional)* con multipartidismo, en cuarto lugar[5] (Nohlen, 1996:86).

Al observar la clasificación anterior, y haciendo una revisión de la literatura sobre el Gobierno de partido, vemos que los estudiosos del tema se han concentrado en aquellos países que se encuadran dentro de los tres primeros lugares de la clasificación. Se trata de Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Gran Bretaña, Holanda, Italia, India, Suecia y Suiza, que son los que cuentan con investigaciones sobre el tema. Esto no ha sido fortuito, porque, como es sabido, el modelo de Gobierno de partidos está más orientado hacia aquellas naciones que desarrollan una vida democrática más firme y que cuentan con una forma de Gobierno parlamentaria y no presidencial. De ahí que los estudiosos hayan preferido centrarse en los países con estas características que en otros. No obstante, existen trabajos que indican que no tiene por qué ser exclusivo de este tipo de naciones. Así lo demuestra el esfuerzo realizado por Cansino (1997) en la coordinación del trabajo *Gobierno y Partidos en América Latina: un*

[5] La cursiva es nuestra y refiere a la clasificación hecha por Lijphart.

estudio comparado, en que participaron estudiosos como María Amparo Casar, sobre México; Rachel Meneguello, sobre Brasil, y Manuel Rojas Bolaños, sobre Costa Rica. Pese a este primer esfuerzo acerca de países con sistema presidencialista y de distinta consolidación democrática, no se han realizado otras investigaciones, y así queda un campo fértil de investigación.

2.2.2.4. Cultura política y federalismo

La cultura política y el federalismo son, sin lugar a dudas, variables que intervienen en el estudio del modelo de Gobierno de partidos. Pueden afectar con exceso los procesos de reclutamiento, las etapas en la elaboración de las políticas que llega a implementar el Gobierno, y el intercambio de bienes y servicios entre el Gobierno y el partido y sus militantes. Una determinada cultura política puede marcar las pautas de desarrollo de la vida política. Por otra parte, el federalismo alcanza mayor importancia cuando lo que se estudia es una entidad federativa, como en este caso, lo que nos obliga a insistir en ésta y en el resto de las variables intervinientes.

2.2.3. Las variables explicativas del modelo de Gobierno de partidos

El estudio o aplicación del modelo de Gobierno de partido se explica mediante tres variables: reclutamiento, elaboración de políticas públicas y clientelismo. Casi todas las investigaciones, salvo las que tratan temas específicos del modelo, se basan en la búsqueda de información desde la perspectiva de estas variables. Es decir, el espacio en que se mueve la interrelación o la nula interrelación del Gobierno y el o los partidos que lo sostienen es fundamentalmente el de la selección de los miembros que integran el gabinete, el proceso de elaboración de las políticas públicas y el intercambio de favores en la arena política entre ambos actores. Investigaciones como las de Blondel y Cotta (1996) y las de Cansino (1997) no han escapado a este proceder.

Si se profundiza un poco más en las especificidades, advertimos que, como se señaló arriba, el sistema de partidos, el sistema electoral y el sistema de Gobierno deben ser tratados por las implicaciones que conllevan. Asimismo, es válido hacer observaciones sobre la cultura política y el federalismo. Pero todos estos temas no serán tratados con la profundidad con que trataremos el reclutamiento, la elaboración de políticas públicas y el clientelismo.

A pesar de la coincidencia de criterios para señalar estas variables como válidas, las diferencias sobre el modo de aplicarlas en cada investigación son muchas. Las circunstancias cambian con extremo a través del tiempo y de un país a otro, dato que se hará valer si es preciso.

El reclutamiento o los nombramientos, palabras que han sido utilizadas indistintamente en el modelo de Gobierno de partidos, se refieren al "proceso colectivo por el cual los individuos llegan a cargos políticos" (Seligman, 1971). Pero cuando lo que importa es el proceso, son los partidos a quienes les interesa introducir a sus miembros dentro de la cúpula gubernamental de tal manera que les permita influir para formar Gobierno; este es el momento del que se ocupa el modelo de Gobierno de partidos. Katz (1996:204), en su trabajo sobre Estados Unidos, distingue dos tipos de reclutamiento; el reclutamiento para elegir al presidente y el reclutamiento para la elección de los cargos inmediatos inferiores, como son vicepresidente, secretarios del gabinete, etcétera. Como se puede observar, no se está refiriendo a cualquier cargo político, como se indica en la definición adoptada, sino sólo a aquellos que son de importancia. Introducido el término valorativo de "importancia", aparece, por tanto, la incógnita ¿cuáles son los de importancia? Las variaciones resultan naturales de país a país, circunstancia que se requiere esclarecer con profundidad en trabajos sobre el tema. En conclusión, la nominación de las personas para ocupar cargos políticos es de suma importancia para establecer la relación que guarda el Gobierno con los partidos sostenedores.

Pero no sólo el reclutamiento es suficiente para determinar el grado de correspondencia entre el Gobierno y los partidos, sino que también debe estudiarse el proceso de elaboración de políticas públicas. No basta reconocer la afiliación partidista de las personas que integran la elite política, sino que además hace falta considerar un factor político. Se ha dicho que a los partidos no sólo les interesa ubicar dentro de las posiciones de Gobierno a sus altos militantes, sino que también tienen interés en que los proyectos nacidos en el seno del partido se lleguen a realizar (Blondel, 1994:36). De ahí que sea esencial la injerencia que tengan para alcanzar los objetivos del partido mediante las acciones de Gobierno.

Finalmente, la tercera variable independiente que se ha abordado en los trabajos existentes sobre Gobierno de partidos es el patronazgo, o clientelismo como también suele llamársele. Éste consiste simple y llanamente en los favores que otorga el Gobierno a cambio de incrementar el control de una parte del electorado. Pero esto no es tan sencillo como se parece. Por el contrario, se torna difuso y complejo cuando se pretende identificar. El clientelismo se contempla de manera negativa, y esta es una de las causas que dificultan su estudio. De hecho, se asocia con los sobornos dados por el Gobierno a cambio de beneficios electorales. Así las cosas, no es sencillo obtener datos o hacerse de información fiable que haga del clientelismo un factor medible. Ahora bien, depende también en gran medida de la cultura política, por lo que su presencia es variable de país a país, o incluso de región a región. Lo que sí queda claro es que en el clientelismo conviven las relaciones entre el Gobierno y los partidos que lo sostienen, pero de forma diferente al reclutamiento y a la elaboración de políticas públicas; una de las principales diferencias es el carácter no oficial y oscuro con que se ejerce.

Concluyendo, el reclutamiento, el proceso de elaboración de políticas públicas y el clientelismo son las variables independientes en el estudio de las relaciones que se establecen entre el Gobierno y el partido que lo sostiene.

2.2.4. El Gobierno de partido en América Latina

Como se apunta en los apartados precedentes, en Latinoamérica el estudio sobre Gobierno de partido es exiguo, salvo el esfuerzo que se hizo acerca de México, Brasil y Costa Rica. Y, aun así, no son trabajos que traten el tema con la suficiente profundidad.

Los estudios sobre el caso de Costa Rica son prácticamente nulos; de Brasil son artículos los que han tratado las variables, pero no el modelo por entero, como es el caso de Oliveira (1993) y Filho (1994), entre otros; acerca de esta cuestión en México, por último, los trabajos con mayor detalle son los de Cansino y Alarcón (1993), Cansino (1994) y Casar (1997).

Lo que se puede observar es que la vaguedad en el estudio no es exclusiva de Latinoamérica. En general, incluso en los países donde se han realizado más estudios sobre Gobierno de partido, existen ciertas lagunas. Así lo manifiesta el concepto más aceptado, el de Katz, que es relativamente nuevo y no precisamente un concepto acabado. Desde entonces, el esfuerzo por darle mayor operatividad ha sido débil. Si esto sucede con los científicos políticos que tratan el tema del Gobierno de partidos en los lugares considerados óptimos por ellos mismos, es lógico imaginar un cierto abandono en Latinoamérica. A pesar de ello, Cansino (1997) ha sido quien en el ámbito latinoamericano más se ha afanado al respecto. Ello contradice la opinión de Katz (1996) de que el estudio de la relación entre el Gobierno y el o los partidos es "inusual" en América, si bien lo hace en un artículo que trata sobre Estados Unidos.

Como en su momento se mencionó, el parlamentarismo le va mejor al Gobierno de partido que el presidencialismo. Quizá esta es una de las causas por las que no se ha tenido un gran interés en el estudio de la relación Gobierno-partido en América Latina, teniendo en cuenta que es en América donde está más desarrollado el sistema presidencial. También, entre otras cosas, porque el comportamiento de los partidos ha sido peculiar, como lo menciona Cansino (1994), el tema se encuentra muy relacionado con el desarrollo o intento de desarrollo democrático en estos países.

Entre los aportes de Cansino se encuentran los modelos que establece tomando en cuenta las tres variables dependientes del Gobierno de partido (reclutamiento, elaboración de política públicas y clientelismo) y conforme a los sistemas de Gobierno más clásicos (presidencialismo, parlamentarismo y semipresidencialismo), observando la presencia o ausencia en las incidencias recíprocas entre partido y Gobierno. Estas incidencias las divide en dos, y denomina a la primera *influencia*[6] y a la segunda *penetración*[7].

Lo que extrae del análisis son tres modelos. El primero, llamado de separación, que concierne al presidencialismo competitivo, es donde el presidente tiene amplio margen para elegir a sus colaboradores y para la elaboración de políticas con una leve supervisión del Congreso. El segundo lo designa de fusión, es propio de los sistemas parlamentarios con una amplia participación de los partidos para influir en el reclutamiento y en las políticas que se ponen en marcha. El último, el de coalición, es en el que, mediante pacto gubernamental con los partidos, se establecen la composición del gabinete y el diseño de las políticas a desarrollar. Todo a cambio de favores para el o los partidos (Cansino, 1994:51).

Pese al intento de Cansino por aclarar, mediante el grado de influencia o penetración, el comportamiento de los partidos respecto al Gobierno, en el caso de América Latina deben considerarse otros factores. Por ejemplo, el estudio de las relaciones Gobierno-partido, proclive y estrechamente enlazado con los caracteres democráticos, muestra su disonancia con los Gobiernos de América, debido, claro está, a un mayor florecimiento de figuras como el populismo, caciquismo, patrimonialismo, etcétera. (Cansino y Alarcón, 1993). Sin olvidar, ni por un instante, que los aspectos históricos y culturales en América Latina siempre constituyen un fuerte referente.

Las cuestiones histórico-culturales varían con extremo en los

---

[6] "El impacto de los partidos como producto de su influencia en las políticas gubernamentales" (Cansino, 1994:52).

[7] "El impacto de su capacidad de influir en la composición del gabinete (reclutamiento) o de obtener recompensas del gobierno en retribución a sus funciones de lealtad en el ámbito parlamentario (patronazgo)" (Cansino, 1994: 52).

países latinoamericanos. Por ello, analizar cada país y sus circunstancias particulares requiere mucho más que un trabajo concreto de interpretación, búsqueda, análisis de carácter limitado, como es nuestro caso. Pero lo que sí resulta de interés para este trabajo es no dejar por completo de lado estas cuestiones, y atender de la misma forma su implicación en las instituciones políticas para que ello nos ayude a obtener conclusiones generales.

En este orden de ideas, se debe considerar que el presidencialismo es algo extensivo en América Latina. Esto conlleva características de culto a la personalidad, liderazgos carismáticos, respuesta más hacia a la persona que a la institución; y un punto muy importante, el presidente puede llegar a representar al mismo tiempo la máxima autoridad en el Gobierno y en el partido que lo llevó al poder. Estos puntos fortalecen el poder del presidente más allá de las instituciones, la ley y la política incluso. Otro hecho curioso es que, mientras en las democracias occidentales los partidos políticos vieron comenzar su decadencia a partir de la pérdida de ideologías o reideologización, el creciente patronazgo y la función reclutadora más de cuadros que de masas (Beyme, 1986), en los países de Latinoamérica fue eso precisamente lo que ayudó y dio auge a los partidos; es decir, en palabras de Cansino, los partidos se han constituido como "maquinarias que movilizan lealtades y sentimientos para la confrontación electoral, antes que instrumentos de gobierno […] fuertemente clientelistas […] ideologías difusas, ausencia de programas coherentes, debilidad organizativa, tradición de subordinación a los objetivos y ambición del líder" (Cansino, 1994). Existe, por tanto, un gran contraste entre el presidencialismo latinoamericano y las democracias occidentales.

Se ha dicho que en las democracias occidentales estas tendencias ayudan al proceso de democratización, por cuanto la reideologización ha contribuido a que partidos con fuerte raigambre ideológica puedan sentarse a acordar políticas que en el pasado no hubieran cabido en su esquema de funcionamiento. Asimismo, esa línea casi imperceptible entre la izquierda y la derecha de hoy produce compromisos más

acordes a las circunstancias, y la pérdida de coherencia ideológica fortalece la competencia (Beyme, 1986). De igual forma, se ve con agrado que la socialización de los afiliados sea más selectiva y dirigida a la formación de elites con mayor preparación que al reclutamiento desmedido. Por otro lado, se identifica que el desarrollo del patronazgo afecta la democratización, y sin embargo esto no se reconoce como un gran peligro. En esta misma línea, pero del lado latinoamericano, se ha dicho que es precisamente esto lo que debilita la participación de los partidos frente a los Gobiernos, lo que produce acuerdos que lesionan las instituciones y, en sí, lo que hace que se ponga en duda a los sistemas de partidos latinoamericanos.

Lo que podemos concluir sobre las democracias occidentales es que aquello que se dijo sobre el "fin de las ideologías", "fin de los partidos", etcétera, no es otra cosa que la transformación de los partidos tanto en su funcionamiento interno como en su papel hacia el exterior. Y que si en algún momento se sospechó que se produciría el debilitamiento del estado de partidos, ahora resulta que nada es más cierto que de ese hecho se está muy lejos. En el caso de América Latina, se coincide en que se debe observar con mayor detenimiento cada uno de los sistemas de partidos existentes en cada país, así como el tipo de presidencialismo que se ejerce en los distintos territorios. Todo ello con el fin de conocer mejor cómo es la participación de los partidos en el ámbito gubernamental.

Por lo tanto, queda claro que se observan presidencialismos muy diversos en los países de América Latina. Es verdad que no hay una inmensidad de tipos, pero sí los suficientes para distinguir diversas clases de presidencialismo. Por ejemplo, Nohlen (1996) distingue cinco tipos: presidencialismo autoritario, reforzado, puro, atenuado y parlamentarizado. Por otro lado, se identifican unos presidencialismos que se vinculan a países democráticos y aquellos que se verifican en países en vías de democracia, los cuales se señalan como presidencialistas no competitivos.

Las controversias sobre el presidencialismo no se quedan sólo en el tipo, sino que se les antepone la disputa por determinar si resulta

mejor o peor que el parlamentarismo. Es decir, antes de establecer el tipo de presidencialismo, los diversos autores se han detenido en analizar las ventajas y desventajas frente al parlamentarismo. Quizá la posición más abierta y más discutida ha sido la que ha mostrado Juan Linz en sus obras.

En síntesis, estas líneas distintivas de los países latinoamericanos cobran fuerza cuando se realizan estudios de Gobierno y partidos, por lo cual es preciso hacer algunas reflexiones sobre ellas.

2.2.4.1. Presidencialismo *versus* parlamentarismo en América Latina

Se ha sostenido un gran debate sobre cuál es el sistema más conveniente para Latinoamérica, si el presidencialismo, con algunos cambios, o bien, una sustitución por el parlamentarismo. Quienes han aportado a la discusión sobresalientes puntos de vista son sin duda los dos brillantes estudiosos de la política Nohlen y Linz, sin olvidar al siempre bien ponderado Sartori.

La más categórica posición la establece Linz, para quien el parlamentarismo es mejor que el presidencialismo. Lo vincula al desarrollo democrático y, desde esta perspectiva, se inclina hacia una posición en que se comparta el poder. Analiza el caso chileno, y con él se convence de su postura. Claro está que su punto de vista es el sustituir uno por otro, sin un mayor análisis de otras circunstancias.

Una actitud menos reacia hacia el presidencialismo es la de Nohlen, quien le sigue otorgando importancia, y considera que sólo llevando a cabo ciertos cambios seguirá siendo viable. Para ello propone que el presidente, en calidad de jefe de Estado, coadyuve a crear consensos sociales y políticos e instaure a un jefe de Gobierno que se encargue de la coordinación del gabinete, que el Ejecutivo y el Legislativo no traten de obstaculizarse en sus funciones y, en último lugar, que la figura presidencial esté convenientemente salvaguardada de los cambios propios de la política (Nohlen y Fernández, 1991:35).

La opinión más moderada proviene de Sartori. En cierta medida le pide explicaciones a Linz por su postura ante el presidencialismo. Está de acuerdo en que el presidencialismo ejercido en América Latina no ha dado los mejores frutos, pero de ahí a ver el presidencialismo como la espada de Damocles hay un tramo. Sartori realiza un análisis más enfocado en la explicación del porqué del mal funcionamiento del presidencialismo y de por qué no se puede ver el parlamentarismo como la panacea. Entre otras cosas, da un salto en la explicación del sistema de Gobierno hacia el sistema de partidos, diciendo que el parlamentarismo no es opción "porque claramente sabemos que América Latina no tiene partidos adecuados al parlamentarismo" (Sartori, 1994b:112). Al expresar su posición, con claridad se puede deducir que le está diciendo a Linz que, cuando se busca una solución, se deben conocer primero las causas del problema, y no aplicar una determinada solución antes de saber por qué se planteó ese problema. De lo contrario se corre el riesgo de contar con los mismos problemas al implantar la nueva "solución".

Las estadísticas presentadas por Mainwaring (1993) y Riggs (1993) darían la razón más tarde a Linz, al reprobar el presidencialismo y apostar por un parlamentarismo. Pero eso no significa que haya que ver el presidencialismo como un producto que se cambia por otro en el mercado. Sartori (1994b) argumenta que la historia tiene mucho que ver en el auge del presidencialismo, más claramente en América que en Europa, y que un cambio como el que sugiere Linz no es del todo operativo para arrojar resultados satisfactorios (Sartori, 1994b:100).

En conclusión, si se hace un breve esfuerzo de síntesis de las posiciones más destacadas sobre el tema, y sin pretender, por supuesto, entrar en un debate que no corresponde a este trabajo, las cosas las entendemos así: la posición de Linz es terminante; el presidencialismo está mal y no deja opciones para su viabilidad; ha sacado sus conclusiones, las considera correctas y define en consecuencia. Nohlen sí le da un respiro al sistema presidencialista, e intenta hacer los cambios precisos para mejorarlo. Sartori intenta conocer el motivo por el cual el sistema ha tenido fracasos, busca identificar las causas y sólo entonces procura plantearse las correcciones al mismo.

Se añadiría, a manera de suposición, la posibilidad de que en Latinoamérica se prefiera más saber quién tiene el poder y no tanto de dónde emana. Es decir, que se busque más a un líder que a un grupo para que represente a la población, porque interesa verle la cara y no que se difumine en un parlamento. Y con esto, dentro del debate, habría que contemplar otras causas, incluyendo, además de las de corte meramente político, otras de tipo sociohistórico.

2.2.4.2. Casos explorados en América Latina

Más que orientarse hacia una posición definitiva sobre la controversia presidencialismo *versus* parlamentarismo en América Latina, la realidad es que los sistemas se están moviendo en tanto unos y otros se ponen de acuerdo. Por ello se puede observar que el presidencialismo está dando frutos distintos en diversos países, ya sea por una u otra causa.

En este sentido, una causa es el empuje democratizador que buscan y están alcanzado algunas naciones de Latinoamérica, así como la influencia de los partidos en el ámbito gubernamental. De ahí que en este apartado se hagan observaciones sobre el prácticamente único estudio que recopila el comportamiento entre el Gobierno y el o los partidos. La obra a la que se alude es la ya mencionada, coordinada por César Cansino, denominada *Gobiernos y Partidos en América Latina: un estudio comparado* (1997).

En este trabajo que se menciona, se intuye que la iniciativa del mismo lleva aparejada la intención de establecer un estudio comparativo entre países con características distintas de democratización, pero cada uno con cierta representatividad en el contexto. Para ello, se toma como ejemplo a Costa Rica, por reconocer que constituye la democracia más sólida de los países latinoamericanos; Brasil, por orientarse hacia una consolidación democrática, y México, porque los indicios demuestran que su proceso democrático se encuentra en curso. Todo el despliegue de información de los tres casos en cuestión se realiza siguiendo las

líneas de investigación marcadas por las tres variables más dominantes del modelo Gobierno de partido: reclutamiento, elaboración de políticas públicas y clientelismo.

Se parte de la hipótesis de que tratándose de América Latina "entre mayor es el grado de democraticidad de un régimen político, mayor será el grado de partidismo en el gobierno" (Cansino, 1997:13).

Costa Rica

En el caso costarricense que se trata, las consideraciones se refieren a periodos de Gobierno que corrieron de 1986 a 1990, el primero, y de 1990 a 1994, el segundo. Un asunto interesante es que, además de la celebración cada cuatro años de elecciones desde 1948, la alternancia política se ha desenvuelto sin complicaciones, hecho no del todo común en el área latinoamericana. Pues bien, el periodo tratado muestra esa alternancia entre los dos partidos predominantes : Liberación Nacional (PLN) y Unidad Social Cristiana (PUSC). De esta forma, el sistema en Costa Rica, según la tipificación sartoriana, es el bipartidismo con un sistema de Gobierno presidencial.

Las conclusiones a que llega Bolaños (1997:183-222), después de hacer un rastreo a través de la filiación partidista y la influencia del partido para nombrar a los altos funcionarios, el examen de dos políticas públicas (de vivienda y de Reforma del Estado) y el desenvolvimiento del patronazgo, son las siguientes:

> […] la situación de las relaciones entre partidos políticos y gobiernos elegidos por esos partidos no es favorable para estos últimos en Costa Rica […] hay una asimetría en las relaciones de poder, favorables al gobierno.
>
> Los dos grandes partidos analizados constituyen organizaciones con suficiente capacidad para participar en los procesos electorales, movilizar al electorado y ganar las elecciones; pero no son capaces de gobernar en *stricto sensu*. Eligen gobiernos, pero no gobiernan […] (Bolaños, 1997:219).

Brasil

Brasil, por su parte, se estudia considerando la presidencia de Tancredo Neves, que se desarrolló durante 1985, pero que no llegó a asumir el poder por su fallecimiento, por lo que asumió la presidencia, en ese mismo año, su vicepresidente José Sarney, quien gobernó hasta 1989. Finalmente, de 1990 a 1992, cuando en la presidencia estaba Fernando Collor.

La compleja historia de los partidos, así como su accidentada conformación en Brasil a partir de 1985, nos dicen que el sistema es multipartidista.

De la misma manera que en el caso costarricense, y cumpliendo las condiciones del modelo de relación Gobierno-partido, los resultados se obtienen del análisis del reclutamiento de las elites para los puestos básicos en los periodos de Gobierno mencionados. Así, de las políticas públicas se analizan las políticas económicas, y en concreto el denominado El Plan Cruzado, y la elaboración de las políticas de educación. Por último, en el estudio de la elaboración del presupuesto nacional se desentrañan los patrones clienteli stas.

De acuerdo con los resultados obtenidos, se concluye que la relación Gobierno-partido en Brasil se encuentra determinada por su sistema político, según Meneguello, y respecto al proceso de políticas públicas se obtienen tres puntos:

> 1. La presencia de estructuras partidistas débiles en lo referente al sistema representativo y al proceso de toma de decisiones.
> 2. La presencia de un Poder Ejecutivo fuerte y centralizado, el cual sostiene a un sistema presidencialista y sobrepasa a los partidos en el proceso de elaboración de políticas.
> 3. La consecuente disociación de las políticas partidistas de las arenas gubernamentales de toma de decisiones (Meneguello, 1997:176).

En cuanto al reclutamiento y el clientelismo se expresa lo siguiente:

> […] el patrón de reclutamiento político que, pese a la gran autonomía del presidente, es producto de negociaciones influenciadas por el peso político de los gobernadores de los estados. Sobre los patrones clientelistas, mostramos que los aspectos institucionales que caracterizan la estructura estatal y su relación con el sistema representativo permiten la existencia de un sistema de patronazgo con canales de negociación y de intercambio político (Meneguello, 1997:177).

México

Al estudio del caso de México se circunscribe a los años comprendidos entre 1929 a 1992, tiempo en el cual llegaron a ejercer el poder 13 presidentes; sin excepción alguna, todos ellos pertenecían al célebre Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Su sistema de Gobierno y de partido es presidencialista no competitivo, con partido hegemónico. De los tres países a los que hemos hecho mención es México el que cuenta con menor nivel democrático.

En el mismo tono de investigación, el reclutamiento, la elaboración de políticas públicas (elecciones en Guanajuato, intervención estatal y liberalismo social, nacionalización y reprivatización de la banca) y clientelismo, arrojan que:

> […] la influencia del PRI es muy limitada […] el partido gobernante se encuentra fuertemente subordinado y dependiente del ejecutivo. [Esa dependencia se manifiesta básicamente en:]
>
> - El poder presidencial para seleccionar y decidir sobre la mayoría de las carreras de los funcionarios públicos, desde el candidato presidencial hasta las autoridades locales.
> - El control del ejecutivo sobre el poder legislativo. Su composición, su agenda, sus decisiones.
> - La ausencia absoluta de deliberación partidista en lo que toca a los programas de gobierno y más todavía en su generación.
> - Su falta de competitividad.
> - Su falta de autonomía financiera (Casar, 1997:109-110).

Deben considerarse, sin embargo, los deslices en que incurre Casar al tratar la variable de elaboración de las políticas públicas. Durante todo el periodo que se toma en cuenta, sólo se seleccionan dos políticas, una de corte social-institucional y otra económica, enmarcadas ambas en el último periodo de Gobierno. Es decir, con independencia de la veracidad de su discurso, se pretende extraer conclusiones generales sobre partidismo en un estudio cuyo contexto recorre 33 años y se detiene en una selección de políticas que suceden en el periodo más reciente, y que, por si fuera poco, es uno de los periodos de Gobierno que contó con uno de los presidentes más controvertidos en los últimos tiempos. Si se conoce un poco el sistema político mexicano se puede saber que el sello personal que los presidentes ponen en su Gobierno alcanza sobremanera a las políticas públicas, y el interés o preferencia por uno u otro tipo de política depende, como factor importante, del ánimo del presidente. Es decir, con un mínimo conocimiento del sistema político mexicano, se sabrá que la fuerza del presidente es significativa para determinar la evolución de las políticas, el patronazgo y el reclutamiento.

Por otra parte, la selección de la política versa sobre la relación entre los Gobiernos federal y local, ilustrada por la facultad del Ejecutivo federal para designar y remover gobernadores, y ello impone que dicha selección sea excepcionalísima. Por este motivo, los resultados que se pueden obtener de ella se enmarcan también en lo especial. Y es excepcionalísima porque la facultad de los presidentes para designar y remover gobernadores ha sido parte de estudios tratados por separado, en que la excepcionalidad ha pasado a ser la regla.

Por lo tanto, consideramos que Casar incurrió en algunas faltas al seleccionar esas políticas para el análisis de ese caso, a pesar de que ella misma advierte las dificultades. Se podría argumentar a su favor el hecho de que la serie de trabajos en que se incluye éste tienen un carácter indicativo más que exhaustivo. No obstante, no hay que privar de merito el esfuerzo realizado, dada la escasez de las investigaciones sobre el modelo de Gobierno de partidos. Más aún, en ámbitos menores son inexistentes. Quizá se debiera mencionar aquí el trabajo de Peter

Ward (1998) sobre el ámbito municipal, denominado *De clientelismo a tecnocracia: cambios recientes en la gestión municipal en México*. En él se vislumbra alguna intención de aplicar el modelo de Gobierno de partidos, pero de nueva cuenta resulta un tema tratado de un modo superficial, lo cual se justifica por no ser el objetivo central del estudio.

2.2.4.3. Conclusiones generales acerca de América Latina

El trabajo más representativo realizado sobre Gobierno de partido en América Latina hasta la fecha es el que reúne las investigaciones arriba expuestas.

Como ha quedado asentado, las tres naciones tienen características muy distintas en su sistema político y su grado de democratización, salvo la condición de estar bajo un sistema de Gobierno presidencial. Al observar el sistema de partidos, se concluye que las tres, tanto históricamente como al hablar de la conformación de los partidos, son con extremo diferentes: Costa Rica con un bipartidismo definido, Brasil con un complejo multipartidismo y México con un claro partido hegemónico. Ahora bien, la obtención de resultados a partir de las tres variables utilizadas arroja una única respuesta común a las tres naciones: la debilidad del o los partidos frente al Ejecutivo.

Se pueden obtener conclusiones generales de los trabajos, pero el aspecto comparativo que se presenta en la obra sería materia de un análisis por separado para poder validarlo, lo cual no es el objeto de esta investigación.

Es conveniente aclarar que, si bien en el estudio se tomó en cuenta el grado de democratización alcanzado en los distintos países, y la hipótesis hecha envuelve este aspecto, el modelo que se utilizó para llevar a cabo la investigación corresponde a la búsqueda de partidismo en el Gobierno. Por tanto, lo que se puede decir acerca de la correspondencia entre el Gobierno y los partidos que lo sostienen en el área latinoamericana, y pese a las diferencias entre sí, que los datos confluyen en las siguientes situaciones:

> […] independientemente del grado de consolidación democrática del régimen en cuestión o de la fase en que tal régimen se encuentra, es claro que el grado de protagonismo de los partidos es mayor en el contexto de gobiernos parlamentarios que en el de gobiernos presidenciales. En este sentido, los partidos en México comparten con los partidos en cualquier país de América Latina limitaciones estructurales similares para su desempeño, pues participan en sistemas de gobierno presidencialistas con una fuerte tradición centralista. Así, prácticamente en toda la región se observa un enorme desfase entre la política real y la capacidad de los partidos para influir en la toma de decisiones. Más aún, los partidos se han concebido y utilizado más como maquinarias para movilizar lealtades y sentimientos dentro de la confrontación electoral que como verdaderos instrumentos de gobierno (Cansino, 2000:299).

Para cerrar este apartado, queda por añadir que la hipótesis se cumple al reconocer que en efecto al incrementarse el grado de democratización en el régimen político se incrementa de igual manera la participación del o los partidos en el Gobierno. No obstante, puede existir un grado considerable de desarrollo democrático sin una fuerte intervención partidista en los asuntos gubernamentales —caso costarricense, en concreto—.

2.3. La importancia del estudio de las elites políticas en el marco de las relaciones Gobierno-partido

La idea de elite ha sido tratada desde tiempo atrás por un considerable número de estudiosos, y son abundantes los trabajos que se han ocupado, de un modo directo o indirecto, de temas referentes a la misma.[8] A pesar de ello, el estudio de las elites no deja de ser interesante, y a cada momento aparecen nuevas formas de abordarlas, revelándose a menudo datos

[8] Las referencias que se pueden encontrar del término *elite* se remontan a la Francia del siglo del siglo XVII. Sin embargo, dicho concepto comenzaría a tener importancia dentro de la política y la sociología tiempo después. Entre los primeros que abordaron la idea

interesantes sobre estudios en esta materia. Ahora bien, los cambios en los sistemas políticos, así como en muchos otros asuntos políticos, tienen consecuencias en las minorías selectas. De ahí que las investigaciones existentes se vuelvan inoperantes y den oportunidad a estudios nuevos que producen resultados distintos y perfectamente válidos. Es decir, las elites son un cuerpo en constante cambio desde cualquier perspectiva que se pretenda observarlas y, por este motivo, su examen no se puede enmarcar en temas clasificados como agotados. Una prueba de ello son las investigaciones basadas en las relaciones Gobierno-partido.

---

encontramos principalmente a Gaetano Mosca (1984) y Vilfredo Pareto (1987). Por la calidad de sus obras han sido catalogados como clásicos en el tema. De ahí que exista una tendencia natural a mencionarlos en todos los trabajos que hacen referencia a la idea de elite. Una característica que encierran estos científicos es el realismo de sus obras en los análisis políticos y de sus aseveraciones sobre la idea de que la política es un arte de dominación de los pocos sobre los muchos. Esta circunstancia es la que les ha valido el que sean llamados los "maquiavélicos" (Burnham, 1962). En este grupo suele incluirse el trabajo de Michels (1969) sobre la "Ley de hierro de las oligarquías", pero una interesante posición de Baena (1999) destaca que estos no son pensadores del mismo tema, que "la ley de hierro de la oligarquías […] no es el mismo tema que el de las elites. Apenas tiene en común con él la idea de que toda organización está dominada por un grupo humano" (Baena, 1999:41). Puesto que se coincide con esta posición de Baena, Michels no será referido en este sentido.

Por otra parte, si bien es cierto que en la forma los trabajos de Mosca y Pareto parecen un tanto diferentes, en el fondo hay grandes similitudes. Por un lado, Gaetano Mosca hace referencia a la "clase política", a la cual, en el transcurso de su obra, suele llamar también "clase dirigente" o "clase gobernante", entre otras. Con independencia de los diferentes términos que Mosca utiliza, investigadores posteriores coinciden en determinar que a lo que hace referencia es a una elite.

Vilfredo Pareto menciona ya de manera abierta la idea de elite y retoma con notable cuantía algunas ideas de Mosca. Podemos decir también que la parte que ha interesado de la obra de Pareto es sobre todo la relativa a la circulación de las elites.

Independientemente de la idea de Mosca de clase política y de la de Pareto de elite, todo lleva a que podamos extraer una única referencia de importancia para nuestro estudio: la existencia de grupos minoritarios, denominados de diversa forma, que buscan alcanzar el poder para dirigir a la mayoría, los cuales se encuentran siempre en constante y continuo cambio debido a la lucha por el poder.

Hemos de decir basándonos en las palabras de Bottomore que el término elite que más clarifica la idea es aquel que "se aplica ahora generalmente a grupos funcionales, sobre todo profesionales, que poseen un rango elevado (por la razón que fuere) en una sociedad" (Bottomore, 1964:14).

De tal suerte que los estudios de Gobierno de partido están en sumo grado identificados con los estudios de elite, y basan su análisis en la observación de las elites, con lo cual es necesario poner mayor atención en este tipo de indagaciones por no haberse estudiado en profundidad la relación entre ambos temas.

A partir de algunos antecedentes sobre las relaciones entre el Gobierno y el o los partidos que lo sostienen, queda claro que éstas no se protagonizan por ciudadanos comunes. Por sí mismo se entiende que si se pretende establecer alguna relación entre estas instituciones de poder, la investigación no se referirá a cualquier afiliado a algún partido y a cualquier miembro del Gobierno. Por tanto, es lógico que, para que se pueda establecer una relación de este tipo, hay que estudiar a quienes ocupan la cúpula de sus respectivas instituciones. Es decir, este modelo de Gobierno de partido sugiere relaciones oligárquicas. Incluso, el propio desarrollo del modelo de las relaciones Gobierno-partido tiene entre sus variables este tipo de interacción. A partir de esto, hemos de saber cómo se identifica a quienes integran la elite y originan o establecen estas relaciones.

2.3.1. Identificando a la elite política

La literatura científica muestra que en los estudios de elite existen diversas metodologías que ayudan a identificar a quienes se les puede considerar integrantes de la elite. Son principalmente tres: las basadas en la reputación de los individuos, la que de la posición institucional y la que se apoya en el análisis del proceso de la toma de decisiones. Existe un sinnúmero de trabajos que han utilizado alguna de ellas, dos de ellas o las tres. Cabe mencionar, por ejemplo, el libro de Robert Dahl, *Who Governs?* (1961), en que utiliza la metodología de participación, es decir, considera a las personas que participan o toman las decisiones en proyectos de desarrollo de entre dirigentes políticos, notables sociales y económicos, y así logra determinar las relaciones entre ellos y su influencia en el Gobierno.

Por otro lado, existe una extensa literatura que utiliza la metodología posicional y reputacional al unísono. Esto significa que fija su atención en las personas que se encuentran en puestos reconocidos como alto cargo, pero no sólo valora esa situación, sino también considera a las personas que socialmente gozan de reputación para el asunto del que se ocupan. Es el caso de los variados estudios de elite de Roderic Ai Camp (1988, 1990, 1995), los de Kadushin (1968, 1974) sobre la selección de la elite intelectual, el de Bonilla (1970), entre muchos otros.

Pero sin duda, la metodología que más ventajas ofrece, como lo menciona Wright Mills (1957: 336), es la que se basa sólo en la posición institucional. Así encontramos el conocido trabajo de Mills (1957), *La Elite del poder*; el de Peter Smith (1981), *Los laberintos del poder*, y la extensa investigación de Aberbach, Putnam y Rockman (1981). En español se cuenta con el estudio de Barrera (1988) sobre las elites administrativas de Colombia y el libro de Baena (1999) *Elites y conjuntos de Poder en España (1939-1992): Un estudio cuantitativo sobre Parlamento, Gobierno y Administración y gran empresa*. Cabe resaltar que en esta última obra de Baena lo novedoso y destacable es que por primera vez se demuestra de manera empírica la realidad social, es decir, a partir de la experiencia se confirma las personas que han ejercido el poder, los puestos que han desempeñado, las relaciones entre dichos puestos y la estabilidad de las relaciones. Con las aseveraciones que hace, se abre un panorama distinto para la concepción que se ha tenido sobre las elites. Con este nuevo rumbo, las elites ya no se aprecian como un valor de señorío, sino más bien se revelan a mediante la habilidad de los individuos para establecer sus relaciones y que transmiten al puesto y, en consecuencia, a la organización.

Se podría continuar mencionando los trabajos que se ocupan de tal o cual metodología, pero no es el caso. Resta agregar que la metodología que más sirve para un estudio de Gobierno de partido es la basada en la posición institucional, y que la elite que interesa en esta investigación es la elite política[9].

[9] Bottomore decía que la elite política o elite gobernante es un grupo reducido de la clase

Es precisamente la posición institucional la que nos ayuda a determinar la elite política, y a partir de ahí permite analizar cómo y quiénes realizan el reclutamiento, a quiénes les corresponde la elaboración de políticas públicas y quiénes intervienen en las relaciones clientelares. Pero, profundizando en el tema, nos puede llevar a sospechar que no siempre las relaciones entre el Gobierno y el o los partidos sostenedores las realizan quienes ocupan las posiciones institucionales, siendo esto un mero conducto de otros círculos de poder. De presentarse este supuesto, no resultaría extraño ni remoto el corroborarlo.

---

política y que está integrada por los individuos que en verdad ejercen un poder político en cierto momento. Añade que por este motivo es fácil reconocer a la elite política. Con esto localiza como parte de la elite política a los miembros del Gobierno y de la Administración superior, jefes militares y en algunas veces a familias influyentes y dirigentes con poder económico (Bottomore, 1964:15).

En años anteriores, Laswell definía a la elite política como la formada por las personas que tienen el poder de un órgano político; aquí se encuentran los líderes, quienes son responsables en un periodo determinado (Laswell, 1952:13).

Otras definiciones que no son exactamente referentes a la elite política, sino a la elite gobernante y elite del poder, pero no menos importantes para el estudio son las que han dado Mosca y Pareto. El que guarden gran semejanza en el contenido con otras definiciones es lo que las hace interesantes. Estos clásicos manifestaban que la elite gobernante incluía a quienes tenían una posición reconocida en el poder político de una sociedad. Décadas más tarde, sobre esto mismo, Mills (1957:22), en su conocida obra, definía a la elite del poder como aquellos que ocupan los puestos de mando.

Parece que no se ha producido una evolución ni una precisión en cuanto a lo que la definición nos dice, puesto que más recientemente la profesora Monserrat Baras se ha referido a la elite política como "aquellos dirigentes que ocupan posiciones de predominio en las instituciones del Estado" (Baras, 1991:10). Podemos decir que la definición, para su mayor precisión, depende en gran medida de la aplicación del término al lugar, al sistema político, al tiempo, etc. Ya Bottomore realizó un breve corte al confrontar los conceptos de clase dirigente y elite política y a esta última la muestra como "la que basa su poder en el control de la administración" (Bottomore, 1964:47).

Trabajos más específicos sobre elites políticas dan muestra de la necesidad de adaptar el término al caso concreto. Una prueba clara nos la da Peter Smith cuando de manera abstracta, como él lo dice, define a la elite política como "aquellos grupos que ostentan la proporción decisiva del poder político" (Smith, 1981:365). Posteriormente, en la misma obra, resuelve definir para su trabajo a la elite política como "aquellos que han ocupado un cargo público de importancia nacional" (Smith, 1981:367).

2.3.2. La relación de la elite política con las variables del modelo de Gobierno de partido

Esa correspondencia entre los estudios sobre la elite política y el modelo de Gobierno de partido se debe a la concordancia de variables que se utilizan y a la forma de tratarlas. De ahí que la idea de estar trabajando en un estudio de elites resulte inevitable. Esto se observa en la variable reclutamiento, porque cuando se trata de la designación de gobernantes no se escoge a cualquiera, sino a aquellos que se encuentran en los altos cargos. Además, en los análisis de elites es indispensable incluir apartados que se ocupen sólo del reclutamiento, y las investigaciones de Gobierno de partido obligan también a prestar atención de manera seria a esta variable.

En lo que respecta a la elaboración de políticas públicas, esta variable estaría muy ligada a la metodología de participación, puesto que se emplea con base en la intervención de las personas en la toma de decisiones. Pero, como ya hemos dicho, nuestra metodología es posicional, y en este sentido se realiza la investigación partiendo del supuesto de que las personas que se encuentran en la cúspide del Gobierno son las que toman las decisiones, y de esta misma suposición se parte cuando se trata de saber lo que ocurre en el interior de los partidos. Cabe la posibilidad de que la suposición sea falsa, pero eso tendría que indagarse con separación de este trabajo. Nos estamos refiriendo a minorías selectas, y partimos de ellas para determinar nuestras conclusiones.

Acerca de los patrones clientelísticos, es obvio que para que éstos sean posibles se ha de estar en una posición de poseer algo. Lo que pretendemos decir es que el clientelismo, como punto de partida y para que sea posible, requiere contar con algo que pueda servir para su intercambio, ya que el fundamento del clientelismo se encuentra en la viabilidad de dar una cosa por otra. Entendiéndose como "cosa" cualquier servicio, recompensa monetaria, alguna posición, protección, etcétera. Se trata, por decirlo intuitivamente, de hacer favores a cambio de votos; por tanto, existe un grado de reciprocidad.

Sobre el clientelismo es importante hacer una aclaración. Quienes actúan bajo el amparo de los poderosos tampoco son cualquier persona. Éstos se encuentran ya sea en una contraelite[10], en una subelite[11] o en una no elite[12], es decir, con deseos de llegar a ser elite o moviéndose alrededor de ella.

---

[10] Mills (1957) se refiere al término contraelite desde el punto de vista de las ideas, y más básicamente de las de tradición cristiana. Manifiesta la existencia de una contraelite aludiendo a aquellos "tipos esencialmente superiores condenados a una situación inferior" (Mills, 1957:21).

Por otra parte, menos utópicas y más centradas en la política y el Gobierno son las aseveraciones de que la contraelite se constituye por las personas que no están dentro del Gobierno, pero que tienen una participación dentro de la política. En este nivel se encuentran líderes sindicales, representantes de intereses o clases sociales, empresarios e intelectuales y jefes de partidos políticos que están fuera del Gobierno (Bottomore, 1964:15).

Es importante añadir que una contraelite se vislumbra como aquella que ha de sustituir a la elite del momento, es decir, uno de los caminos para alcanzar la condición de elite.

[11] Cuando hablamos de la contraelite manifestamos que es uno de los tantos caminos para llegar a la cúspide, que, en este sentido, viene a ser la elite. Pues bien, cuando hablamos de subelite lo estamos haciendo de otro de los caminos hacia la elite, pero de distinta forma.

En tanto que la contraelite, como lo indica la palabra y la realidad en la práctica, es la oposición a la elite que busca hacerse valer para lograr el ascenso con el fin de sustituir a toda la estructura elitista y dar paso a una nueva; la subelite es la conexión, como lo dice Bottomore, entre la sociedad y la elite. Formada ésta por funcionarios públicos, profesionales, ejecutivos que actúan de acuerdo con los propósitos de la "nueva clase media" (Bottomore, 1964:11). Resulta importante señalar que la subelite no sólo tiene la función de enlace entre uno y otro estrato, sino que normalmente también tiene el papel de proporcionar o dotar de nuevos miembros a la elite.

[12] Pareto (1967) es quien propiamente utiliza este término cuando hace referencia a la circulación de las elites. Dice que existen dos estratos, uno inferior, al que denomina no elite, y uno superior, que es la elite, que se divide a su vez en elite gobernante y elite no gobernante.

Esta clasificación, que más tarde sería utilizada por discípulos de Pareto, ya no es muy aceptada, y se critica en ella el aspecto general que tiene. Incluso menciona la idea de que es la no elite la que proporciona los miembros de la elite. Pudiéramos aceptarlo desde un plano general, pero de manera más específica hemos reconocido una contraelite y una subelite que se mueven con el objetivo de alcanzar y alimentar a la elite.

Con todo esto queremos concretar diciendo que se entiende por no elite a las fuerzas sociales —así llamadas por Mosca— con voluntad propia, desorganizadas y que en ciertas ocasiones sirven de contrapeso a las fuerzas políticas y burocráticas.

La vinculación entre los estudios de clientelismo y los de elite es muy estrecha. De hecho, estudios importantes que pretenden desentrañar el origen del clientelismo se refieren a éste como las "relaciones de intercambio vertical entre campesinos y elites agrarias" (Auyero, 1996).

Lo que se ha visto hasta aquí son patrones de estudio ligados por las variables que tocan. Ha quedado expuesto que una investigación de Gobierno de partido no se realiza al margen de los análisis de las elites, sino que, por el contrario, unos ayudan a corroborar a los otros, o bien, los complementan.

No debemos olvidar que los estudios del modelo de Gobierno de partido son estudios de las relaciones que se establecen entre instituciones (Gobierno-partidos) y no entre hombres, aunque sean los hombres el factor que motive o mueva esas instituciones. Pero al referirnos a esto no aludimos a todos los hombres que integran esas instituciones, sino sólo a quienes conforman la elite de sus respectivas instituciones.

Bibliografía específica

Aberbach, Joel D., Robert D. Putnam, Bert A. Rockman (1981), *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge, Harvard University Press.

Auyero, Javier (1996), "La doble vida del clientelismo político", *Sociedad*, núm. 8, abril, pp. 31-56, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires.

Baena del Alcázar, Mariano (1999), *Elites y conjuntos de Poder en España (1939-1992): Un estudio cuantitativo sobre Parlamento, Gobierno y Administración y gran empresa*, Madrid, Tecnos.

Baras, Monserrat (1991), "Las elites políticas", *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 10, pp. 9-24, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

Beyme, Klaus von (1986), *Los partidos políticos en las democracias occidentales*, Madrid, cis/Siglo xxi.

Blondel, Jean (1994), "Hacia un análisis sistemático de las relaciones gobierno-partido", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 39, núm. 156, pp.31-45, México, unam.

Blondel, Jean, y Mauricio Cotta (eds.) (1996), *Party and Government: An Inquiry into the Relationship between Government and Supporting Parties in Liberal Democracies*, Londres, Macmillan Pub Ltd.

Bolaños Rojas, Manuel (1997), "Las relaciones gobierno-partido en Costa Rica", en César Cansino (coord.), *Gobiernos y Partidos en América Latina*, México, Centro de Estudio de Política Comparada, pp. 183-222.

Bottomore, Tom (1964), *Élites y sociedad*, Madrid, Talasa.

Burnham, James (1962), Los *maquiavelistas*, Buenos Aires, Huemol.

Caboara, Lorenzo (1967), *Los partidos políticos en el Estado moderno*, Madrid, Tecnos.

Camp, Roderic Ai (1988), *Los intelectuales y el Estado en el México del siglo xx*, México, Fondo de Cultura Económica.

——— (1990), *Los empresarios y la política en México: Una visión contemporánea,* México, Fondo de Cultura Económica.

——— (1995), *La política en México*, México, Siglo xxi.

Cansino, César (1994), "Los partidos gobernantes en América Latina: una propuesta de análisis", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 39, núm 156, pp. 47-70, México, unam.

——— (2000), *La transición mexicana. 1997-2000*, México, Centro de Estudio de Política Comparada, A. C.

——— (coord.) (1997), *Gobiernos y Partidos en América Latina. Un estudio comparado,* México, Centro de Estudio de Política Comparada.

Cansino, César, y V. Alarcón Olguín (1993), "La relación gobierno-partido en un régimen semicompetitivo. El caso de México", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 37, núm. 151, pp. 9-33, México, unam.

Casar, María Amparo (1997), "Las relaciones gobierno partido en México", en César Cansino (coord.), *Gobiernos y Partidos en América Latina*, México, Centro de Estudio de Política Comparada, pp. 47-116.

Castles, F. G., y R. Wildenman (Eds.) (1986), *Visions and Realities of Party Government* (Colección The Future of Party Government), Berlín, DeGruyter, European

University Institute Series.
COTTA, Maurizio (2001), "Sobre la relación entre partido y gobierno", *Desarrollo Económico*, vol. 41, núm. 162, julio-septiembre, pp. 201-234, Buenos Aires, IDES.
DAHL, Robert A. (1961), *Who Governs? Democracy and Power in an American City*, New Haven, Yale University Press.
DUVERGER, Maurice (1957), *Los partidos políticos,* México, Fondo de Cultura Económica.
FERNÁNDEZ DE LA MORA, Gonzalo (1977), *La partitocracia*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos.
FILHO, G. A. (1994), "Clientelismo e política no Brasil", *Novos Estudos*, núm. 38, pp. 225-240, Sao Paulo, CEBRAP.
GARCÍA-PELAYO, Manuel (1986), *El estado de partidos*, Madrid, Alianza Editorial.
KADUSHIN, Charles (1968), "Power, Influence and Social Circles: a new Methodology for Studying Opinion Makers", *American Sociology Review*, vol. 33, núm. 5, octubre, pp. 605-609. Madison, American Sociological Association.
KATZ, Richard (1986), "Party Government: a Rationalistic Conception", en F. G Castles. y R. Wildenman (eds.), *Visions and Realities of Party Government* (Colección The Future of Party Government), Berlín, DeGruyter, European University Institute Series.
——— (1987), *Party Governments: European and American Experiences* (Colección The Future of Party Government), Berlín, DeGruyter, European University Institute Series.
——— (1996), "The United States: Divided Government and Divided Parties", en Jean Blondel y Mauricio Cotta, *Party and Government: An Inquiry into the Relationship between Government and Supporting Parties in Liberal Democracies*, Londres, Macmillan Pub Ltd, pp. 202-224.
LASWELL, Harold D., Lerner, D. y Rothwell, C. E. (1952), *The Comparative Study of Elites: An Introduction and Bibliography*, Stanford, Stanford University Press.
MAINWARING, Scott (1993), "Presidentialism, Multipartism and Democracy: The Difficult Combination", *Comparative Political Studies*, vol. 26, núm. 2, julio, 1993, pp. 198-228. Londres, Sage Publications.
MENEGUELLO, Raquel (1997), "Las relaciones gobierno-partido en Brasil", en César Cansino (coord.), *Gobiernos y Partidos en América Latina*, México, Centro de Estudio de Política Comparada, pp. 117-182.
MICHELS, Robert (1969), *Los partidos políticos*, Tomo I-II, Buenos Aires, Amorrortu.
MILLS, C. Wright (1957), *La Elite del Poder*, México, Fondo de Cultura Económica.
MINTZEL, A., y H. Schmitt (1981), "How to Investigate the Future of Party Government" (inédito), citado por Richard Katz, "Party Government: a Rationalistic Conception", en F. G. Castles y R. Wildenman (eds.) (1986), *Visions and Realities of Party Government* (Colección The Future of Party Government), Berlín, DeGruyter, European University Institute Series.
MOLINA, Ignacio, y Santiago Delgado (1998), *Conceptos fundamentales de Ciencia Política*, Madrid, Alianza Editorial.
MOSCA, Gaetano (1984), *La clase Política*, México, Fondo de Cultura Económica.
NOHLEN, Dieter (1996), "La trilogía: sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partido", *Revista del Tribunal Federal Electoral*, vol. v, núm. 8, pp. 83-90. México, Tribunal Federal Electoral.

NOHLEN, Dieter y Fernández (1991), *Presidencialismo versus parlamentarismo*, Caracas, Nueva Sociedad.

OLIVEIRA, I. R. de (1993), "Parties and Government in Brasil: Sarney and Collor Administrations", Campinas, mimeo.

PARETO, Vilfredo (1967), *Forma y Equilibrio Social*, Madrid, Revista de Occidente.

RIGGS, Fred W. (1993), "Fragility of the Third World Regimes", *International Social Science Journal*, vol. 136, mayo, pp. 198-243, París, UNESCO y Blackwell Publishers Ltd.

SARTORI, Giovanni (1980), *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza Universidad.

——— (1994b), *Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica.

SELIGMAN, Lester G. (1971), *Recruiting political elites*, Nueva York, General Learning Press.

SMITH, Peter (1981), *Los laberintos del poder*, México, El Colegio de México.

VIRGA, Pietro (1948), *Il partito nell'ordinamento giuridico*, Milán, Franco Angeli.

WARD, Peter M. (1998), "De clientelismo a tecnocracia: cambios recientes en la gestión municipal en México", *Política y Gobierno*, vol. V, núm. 1, primer semestre, pp. 95-133, México, CIDE.

TERCERO

CAPITULO III

CAPÍTULO TERCERO
Aspectos metodológicos del estudio

3.1. Introducción
3.2. Objetivos
    3.2.1. Sujetos de la investigación y puestos de elite
        3.2.1.1. El criterio utilizado para la selección de los individuos
        3.2.1.2. Los puestos de elite y sus alteraciones.
        3.2.1.3. El total de puestos estudiados y sus características
3.3. Hipótesis, variables y fuentes
    3.3.1. Hipótesis
    3.3.2. Las variables en el modelo de Gobierno de partidos
    3.3.3. Las fuentes utilizadas
3.4. Cuestiones metodológicas
    3.4.1. El lugar
    3.4.2. La dimensión longitudinal
        3.4.2.1. Los Gobiernos
        3.4.2.2. Las alteraciones políticas
3.5. Métodos y técnicas: la adaptación del enfoque de Gobierno de partido para ámbitos locales
    3.5.1. El reclutamiento
    3.5.2. La elaboración de políticas públicas en el ámbito local
    3.5.3. El clientelismo

3.6. Justificación

3.1. Introducción

Al haber sido descritas los planteamientos teóricos de las relaciones Gobierno-partido en el capítulo anterior, en éste se presentan los aspectos metodológicos del estudio.

Puesto que toda investigación requiere de delimitaciones espaciotemporales, para un mejor manejo del estudio, y de formalidades que la doten de validez, en los próximos apartados se detallan los sujetos de la investigación, las hipótesis, las variables, las fuentes utilizadas, los métodos y técnicas, las fronteras del mismo y su justificación. Se abordan, en un inicio, los criterios utilizados para la selección de la elite política y las características de los puestos que se han considerado. Después, se hacen referencias sobre las hipótesis en que se encuadra el trabajo y que han dado pie a las reflexiones que se plasmarán en los capítulos siguientes. Asimismo, en la presentación que se hace de la investigación, se exponen tanto las variables que intervienen como las variables explicativas. En la parte final del apartado se da cuenta de las fuentes utilizadas en la investigación.

En otra sección de este capítulo se incluyen las respuestas al dónde y cuándo se realiza la investigación, es decir, al lugar materia de estudio y a la delimitación temporal.

En concordancia con el capítulo, se continúa con la exposición de los métodos y técnicas a las que se ha recurrido para lograr la adaptación del modelo de Gobierno de partido a un caso con las características que este trabajo presenta. En este sentido, bajo los métodos y técnicas de que se valió, se puntualiza lo que hizo posible la operacionalización de cada una de las variables independientes. Por último, brevemente se advierten los justificantes de orden personal-subjetivo, en mayor medida los de carácter externo, para finalizar con los de orden teórico.

3.2. Objetivos

El fundamento de toda investigación se conforma de tal manera que se dé respuesta a las interrogantes *qué* o *quiénes, para qué, por qué, cómo, dónde, cuándo*. Pero no sólo eso, sino que además debe existir armonía entre todas las razones que explican cada incógnita, situación que no resulta sencilla.

Por lo tanto, el objetivo general de la presente investigación es conocer cómo son las relaciones que se establecen entre los Gobiernos que han ejercido el poder en el periodo de estudio y el partido que lo sostiene. Cabe aclarar que éste no es un estudio sobre el Partido Revolucionario Institucional (PRI); es un estudio acerca de las relaciones entre el Gobierno y el partido sostenedor, es decir, el o los partidos a tener en cuenta son los que soportan al Gobierno y no los de oposición (Blondel, 1994). Por lo cual, es a partir de las condiciones del modelo de Gobierno de partido como se realiza la investigación, y no a partir de las condiciones del partido, el PRI en este caso. Es evidente la suerte de "partido pulpo"[1] del Partido Revolucionario Institucional, por lo que resultaría una falta terrible no observarlo. Pero en rigor, es el modelo el que llama al estudio del partido y no a la inversa.

De manera específica y hechas las aclaraciones anteriores, nuestros objetivos se centran en analizar la viabilidad de hablar del modelo de Gobierno de partido en ámbitos subnacionales y, si es el caso, lo que arroja el estudio cuando se aplica en el interior de una entidad federativa. Es decir, encontrar las respuestas a cuestiones ya planteadas con amplitud en la ciencia política como son *quién* gobierna y *cómo* se gobierna. Incluiríamos el *porqué* se gobierna así y no de otra manera.

Los objetivos más específicos de la investigación se establecen intentando: a) Identificar a los sujetos centrales de la investigación. b) Determinar el proceder de dichos sujetos en la elaboración de políticas públicas. c) Establecer la relevancia patrón-cliente en las relaciones entre el Gobierno y el partido.

---

[1] "cuyos tentáculos están en todas partes" (Sartori, 1994:205).

Como se puede observar, lo que debe hacerse, en primer lugar, es identificar a los sujetos de la investigación y el espacio en que se mueven. Sin olvidar, claro está, que se actúa teniendo en mente la premisa del Gobierno y el partido sostenedor.

3.2.1. Sujetos de la investigación y puestos de elite

Como se aseveró en el capítulo anterior, referente a los estudios de elite, hablar de los sujetos de la investigación es hacerlo de miembros de la elite política y de las posiciones que se consideran relevantes tanto en el Gobierno como en el partido. De tal suerte que para dar con ellos y sin dar paso aún a la metodología, se plantean los criterios de selección de los individuos y se señala lo que se considera para este estudio como puestos de elite.

3.2.1.1. El criterio utilizado para la selección de los individuos

En definitiva, se vuelve más compleja la construcción del criterio que sigue para la selección de los individuos en Gobiernos donde todas las posiciones son otorgadas conforme al sistema del reparto del botín (*spoil system*), y no por el sistema de méritos (*merit system*). A ello se une la total ausencia de un servicio civil de carrera que ayude a atenuar en algo el sistema existente, lo que no facilita la tarea, máxime dadas las conclusiones que se obtienen en estudios sobre la administración pública en que se confirma la invasión de la política sobre la administración. Con lo cual, el corolario que se posee *a priori* es la designación de individuos sobre la base del clientelismo, compadrazgo y amiguismos, es decir, costumbres ligadas con fuerza a la cultura política. Esto lleva a la afirmación ampliamente reconocida y aceptada de que los puestos se conceden por criterios políticos[2], siendo, como dice Parrado (1996:70),

[2] "lo que se entiende por criterios políticos es la de relacionar el reclutamiento con la persona que recluta. Por lo tanto, para que se aplique el distintivo político, la persona sobre la que recae en última instancia la responsabilidad de la designación debe ser el jefe político del ejecutivo" (Parrado, 1996:70).

el jefe político del Ejecutivo el principal responsable. Esta circunstancia es entendida con claridad en el sistema político mexicano, donde es el presidencialismo quien se impone. Con lo cual, no es difícil reconocer que en México —con un fuerte presidencialismo arraigado, un partido hegemónico y un sistema de partidos no competitivo— es el presidente quien designa a los gobernadores. Y no sólo a los gobernadores, sino también a presidentes municipales, líderes sindicales, presidentes del partido y demás posiciones de poder que a su entender puedan beneficiarle. En este sentido, y de manera vertical, los gobernadores siguen hasta donde les es posible esta forma de gobernar. Por todo esto, el casi autoritarismo es lo que ha caracterizado al sistema político mexicano, y penetra en todas las instancias de poder, lo que en consecuencia provoca este tipo de actuaciones. Por otra parte, no es de extrañar que dentro de los gabinetes estatales se encuentren incorporados miembros allegados al presidente, por órdenes de éste. De hecho, en los tiempos de mayor pujanza del PRI —partido al cual han pertenecido la totalidad de los presidentes[3], casi todos los gobernadores[4] y los presidentes municipales—, si se deseaba obtener un puesto importante dentro de la administración estatal, como regla general se debía o se tenía que pertenecer al grupo íntimo del presidente[5], para así gozar de su beneplácito y posteriormente obtener la designación para el tan ansiado cargo.

Con esto se quiere hacer mención de las reglas no escritas de la política mexicana que actúan en el establecimiento del criterio para la selección de los miembros de la elite. En este punto, Peter Smith (1981), en su obra *Los laberintos del poder*, hace una descripción de

---

[3] Esa totalidad rompió con la victoria del candidato del Partido Acción Nacional Vicente Fox Quesada en las elecciones del 2 de julio de 2000.

[4] "En diciembre de 1989 el partido dominante tendría que soportar la primera derrota de su historia en elecciones para gobernador; el triunfo de Ernesto Ruffo, el candidato de Acción Nacional, fue reconocido por el entonces presidente del PRI, Luis Donaldo Colosio" (Loaeza, 1999:417).

[5] Para mayor información al respecto léanse las obras: Peter Smith (1981), *Los laberintos del poder*, México, El Colegio de México; Roderic Ai Camp (1995), *La política en México*, México, Siglo XXI; Francisco Suárez Farías (1991), *Elite, tecnocracia y movilidad política en México,* México, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, entre otras.

estos hechos. Estas circunstancias y estas maneras de entender la política se pueden transferir a niveles inferiores para comprender algunas causas del hacer político en los estados federados.

Debido a este proceder en el sistema político mexicano, se entiende con claridad que en la arena estatal, y no en la federal, que es donde se sitúa nuestro objeto de estudio, son los gobernadores quienes ejercen felizmente la responsabilidad de realizar los nombramientos bajo criterios políticos respaldados por la Constitución[6].

Esta manera de reclutar se manifiesta de manera formal en la expedición de un oficio[7] que se conoce como "nombramiento", en que se señala el inicio de funciones, el nombre de la persona, el cargo que ocupará, el fundamento legal que ampara al gobernador para ejercer dicho acto y la firma del titular del Ejecutivo. Una copia de cada nombramiento se destina al expediente del funcionario o político que se encuentra en el Archivo General del Estado.

Concluimos que la selección de los individuos se realiza atendiendo al nombramiento que hace el titular del Ejecutivo utilizando criterios políticos. Pero no nos interesan todos los nombramientos que puedan reunir las condiciones arriba descritas; los que se habrán de contemplar son aquellos que reúnen estas condiciones y además se sitúan en puestos[8] considerados de alto cargo[9].

---

[6] El artículo 80, fracción XI, de la Constitución de San Luis Potosí, respecto a las atribuciones del gobernador, dice textualmente: "Designar y remover libremente a los Secretarios de Despacho, así como a los demás servidores públicos del Estado cuyo nombramiento y remoción no estén atribuidos expresamente por esta Constitución a otra autoridad".

[7] Comunicación escrita, referente a los asuntos del servicio público en las dependencias del Estado (*DRAE*).

[8] "conjunto de tareas realizadas por una persona determinada, delimitado formalmente en la organización" (Baena, 1999:149).

[9] "Denominación que reciben los puestos de designación política y que conectan el gobierno con la administración al combinarse, en quienes los desempeñan, la competencia profesional sectorial y la relación de confianza con los ministros que los nombran. En España, donde esta categoría es particularmente amplia, se incluye en ella a quienes ostentan rango de secretario de Estado, subsecretario o director general. A partir de ahí, los puestos son teóricamente ocupados por funcionarios según criterios estrictos de mérito y capacidad" (Molina y Santiago Delgado, 1998).

3.2.1.2. Los puestos de elite y sus alteraciones

La determinación de la elite política objeto de estudio se efectúa a consecuencia de la vinculación que se establece entre el nombramiento hecho por el Ejecutivo y el puesto que se entiende como alto cargo.

En el caso de los altos cargos del Gobierno, basta remitirse a la organización señalada en la Ley Orgánica de la Administración Pública de San Luis Potosí para conocerlos, con la salvedad de que interesarán en este estudio exclusivamente los que tengan rango de Secretaría de despacho.[10] Pese a la manera en que se realiza la ubicación de puestos y al auxilio del método posicional, ello no resultó tan simple como a primera vista hubiera parecido.

Por ejemplo, antes de 1979 en San Luis Potosí no se tenía una base legal para la organización y funcionamiento de la administración pública del estado[11]. Así que no fue sino a partir de entonces cuando se ha podido hablar de una organización en la administración pública y que por consecuencia otorga una perspectiva legal con fundamento. Con esta primera ley se puede observar la incipiente estructura de Gobierno existente en ese entonces y, por primera vez con fundamento legal, las dependencias con las que debía contar el Poder Ejecutivo.

A pesar de la aprobación en 1979 de la Ley Orgánica de la Administración Pública de San Luis Potosí, este aspecto no parecía ser de gran interés para los gobernantes. El hecho de que no hubiera una revisión global de la ley hasta 14 años después, en 1993, es una prueba evidente de ello. Fue entonces cuando se realizó una reestructuración integral de la Ley Orgánica de la Administración Pública de San Luis

---

[10] Existe una figura administrativa que no se ha considerado por no contar con las características descritas. No obstante, se reconoce aquí que su importancia es significativa. Esta afirmación quedó corroborada por los entrevistados, ya que todos sin excepción coincidieron en su importancia. El cargo es el de Tesorero General del Estado.

[11] La primera Ley Orgánica de la Administración Pública de San Luis Potosí data de 1979, y en ella se regula la organización y el funcionamiento de la Administración Pública del Estado. Asimismo, se enumeran las dependencias con las que contara el Poder Ejecutivo.

Potosí por la que se suprimieron Secretarías que en años pasados se habían incluido. Dicho de otra forma, durante el tiempo en que se ignoró la Ley Orgánica se puede observar el incremento de Secretarías que alteró la estructura de Gobierno. Ello sugiere que los gobernantes no se interesaban en la Ley Orgánica de la Administración Pública, pero sí en lo que podía beneficiarles[12]. Cabe señalar, y no se sabría decir si en beneficio o en perjuicio de los gobernantes, que durante el periodo en que se ignoró la ley orgánica fueron siete los titulares del Poder Ejecutivo.

Los departamentos básicos que conforman los puestos de elite del Poder Ejecutivo del estado son las Secretarías de despacho, la oficina del Procurador General de Justicia y la Oficialía Mayor. Todas ellas con un nivel jerárquico inmediato inferior al del gobernador. La segunda, junto a las Secretarías de despacho, es la de mayor permanencia en el diseño institucional, toda vez que siempre se ha incluido en la estructura de Gobierno[13]. Por último, la Oficialía Mayor vino a sustituir lo que antes era la Secretaría de Servicios Administrativos[14]. Las instancias mencionadas tienen el mismo rango burocrático, con lo cual no hay preeminencia alguna entre dichas oficinas. Las diferencias entre las diversas oficinas objeto de esta investigación se encuentran precisamente en las funciones que desempeñan y que las posicionan a unas por encima de otras.

Al seguir en el tiempo las modificaciones de la ley es fácil observar los cambios ocurridos respecto a las Secretarías. Por ejemplo, hubo Gobiernos a los que no les interesó crear más Secretarías y conformaron su gabinete de acuerdo con las existentes. Pero, por otro

---

[12] En esta primera Ley Orgánica de la Administración Pública de San Luis Potosí de 1979 se prevén ocho dependencias o Secretarías para auxilio del gobernador. Durante el transcurso de octubre de 1979 a agosto de 1993, se pasó de ocho Secretarías a trece. Cuando se realizó la reforma de 1993, se volvió nuevamente a las ocho Secretarías.

[13] Se le ha incluido y dado el carácter de Secretaría de despacho desde la primera ley de 1979.

[14] La Secretaría de Servicios Administrativos se contempló a partir del 11 de octubre de 1979 y desapareció el 11 de agosto de 1993 para cambiar su denominación a la de Oficial Mayor. Ésta se creó por el decreto 722 del 12 de agosto de 1993.

lado, existieron gobernadores que sí aprovecharon las atribuciones que les otorga la ley y crearon dependencias no siempre necesarias[15].

La legislación de San Luis Potosí faculta al Poder Ejecutivo para crear, suprimir, fusionar o incluso modificar el nombre de las Secretarías y demás dependencias que lo auxilian para el ejercicio del cargo[16]. Algunas funciones requieren la ratificación del Congreso[17], pero históricamente esto no ha sido problema, puesto que desde antaño los gobernadores han contado con la mayoría en el Congreso por parte de su partido (Lujambio, 2000:154). Esta situación resulta más que suficiente para que el gobernador tenga amplia libertad en la formación de la estructura administrativa.

Queda claro, pues, que la administración pública de San Luis Potosí ha sido cambiante en lo relativo al número de dependencias que aparecen en cada Gobierno, y los únicos responsables, para bien o para mal, de estos cambios son los que han estado al frente de la administración. Claro es que esta realidad tiene implicaciones en la formación del gabinete de Gobierno por parte del Ejecutivo. Si se advierte lo que dice Lindau, "la política en México se ha basado en negociaciones, componendas y avenencias entre un número relativamente limitado de grupos, dentro y fuera del gobierno" (Lindau, 1993:21), es evidente que no resulta lo mismo nombrar ocho secretarios de despacho que nombrar trece. Puesto que ello insinúa que crear Secretarías para colocar secretarios es un modo de establecer convenios, pagar deudas y, en general, producir relaciones clientelares.

[15] Esto se puede constatar en la creación de la Secretaría Estatal del Deporte el 20 de abril de 1993 por el decreto 616, y su supresión el 12 de agosto del mismo año por el decreto 722; y entre otras cosas nunca hubo funcionario designado para ocupar el cargo.

[16] Así tenemos que al inicio del periodo de investigación la Secretaría encargada del aspecto educativo se denominaba Secretaría de Educación y Servicios Sociales (SESS), posteriormente tomaría el nombre de Secretaría de Educación Pública (SEP) y finalmente el de Secretaría de Educación del Gobierno del Estado; la Secretaría de Finanzas cambiaría a Secretaría de Planeación y Finanzas; la Secretaría de Fomento Económico aunque nunca perdió el nivel de Secretaría, se llamó Dirección de Fomento Industrial, Dirección de Promoción Industrial y Secretaría de Fomento Industrial y de Servicio.

[17] Es el caso del cargo de Procurador General de Justicia, el cual requiere la ratificación del Congreso, según lo señala el artículo 80, fracción XII, de la Constitución del Estado respecto de las atribuciones del gobernador.

Al margen de lo dicho, existen dependencias que han prevalecido a pesar de los cambios de Gobierno y, por qué no decirlo, del humor de los gobernantes. A estas podemos considerarlas fundamentales en la estructura de Gobierno. Entre ellas están la Secretaría General de Gobierno, Finanzas, Desarrollo Urbano y Obras Públicas, Servicios Administrativos / Oficialía Mayor, Fomento Económico, Educación y Procuraduría General de Justicia.

A las anteriores se pueden agregar otras que sólo han sido omitidas por un Gobierno, y por tal motivo bien podemos pensar que también han conformado una parte importante de la administración. Las Secretarías que se encuentran en esta categoría son las de Programación y Presupuesto, y Comunicaciones y Transportes[18].

Si observamos la libertad que tienen los gobernadores para modificar con suma facilidad la estructura administrativa mediante decretos, se puede evidenciar que esto posibilita la creación de Secretarías con poca vida. Es decir, se crean Secretarías que al siguiente cambio de Gobierno desaparecen. No siempre es así; algunas logran superar determinados Gobiernos. Así, tenemos que la Secretaría de la Contraloría en un inicio se creó como una Dirección General[19], y siete años después se elevó a rango de Secretaría[20]. Sin embargo, durante su periodo de existencia hubo un lapso de 22 días en los cuales no se le consideró con rango de Secretaría y mediante un nuevo decreto adquirió otra vez ese rango, aunque en 1993 desaparecería como tal[21]. Otro ejemplo más es la Secretaría de Protección Social y Vialidad[22], cuya duración fue de

[18] Se creó el 11 de enero de 1983 por el decreto 232.
[19] Decreto 379 del 01 de junio de 1984.
[20] Por el decreto 379 del 01 de junio de 1984 se creó la Dirección General de Contraloría, y más tarde, al inicio del Gobierno de Gonzalo Martínez Corbalá, el 14 de octubre de 1991 se elevó a rango de Secretaría.
[21] Por el decreto 613 del 29 de marzo de 1993 desapareció ésta Secretaría, y más tarde, por el decreto 616 del 20 de abril de 1993 volvió a figurar, para desparecer de nueva cuenta por el decreto 722 del 12 de agosto de 1993.
[22] Se creó el 15 de enero de 1992 por el decreto 331, y se suprimió el 12 de agosto de 1993 por el decreto 722.

un año. La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos[23] surgió recientemente, en 1992.

La prueba más contundente de que por capricho los gobernantes pueden crear, suprimir o modificar las secretarías sin contar con obstáculo alguno se tiene en la Secretaría Estatal del Deporte[24], la cual tuvo una vida de tres meses y jamás hubo un político que asumiera el cargo de la misma.

La repercusión de todos estos hechos es importante para el presente estudio. Pues, si para establecer la elite política, se individualizan los cargos máximos del Poder Ejecutivo y sus inmediatos inferiores jerárquicamente, la ligereza para realizar modificaciones en la estructura administrativa, pasando incluso por encima de la ley, incide de un modo directo en nuestra selección de cargos. Puesto que la misma ley de San Luis Potosí faculta al Ejecutivo para crear o suprimir dependencias, la elite política se conforma a satisfacción del gobernador, y si, como fue el caso, el gobernador no permanece el tiempo requerido por ley y sus periodos de Gobierno son más bien cortos, el movimiento de circulación de la elite resulta mayúsculo. De este modo, tanto la movilidad como la continuidad o discontinuidad resultan afectados con extremo.

3.2.1.3. El total de puestos estudiados y sus características

Al omitir el cargo de gobernador, son 13 en total las Secretarías que existieron durante nuestro periodo de estudio. En este periodo, a su vez, se pueden distinguir dos grandes grupos; uno formado por las Secretarías en las que tanto la frecuencia a lo largo de los distintos Gobiernos como su duración total valorada en días de existencia son elevadas. El otro, integrado por las Secretarías, con frecuencia y duración mínimas (véase el cuadro 1).

---

[23] Se creó el 04 de junio de 1992 por el decreto 425.

[24] Se creó el 20 de abril de 1993 por el decreto 616, y se suprimió el 12 de agosto por el decreto 722.

Asimismo, en el primer conjunto de alta frecuencia y tiempo se encuentran las Secretarías que perduraron en todos los Gobiernos y aquellas que en el último Gobierno desaparecieron después de haber contado con una larga vida (véase el cuadro 1).

En el segundo grupo, que se distingue considerablemente del anterior por su baja permanencia y temporalidad, hay distintas situaciones, puesto que se comprueba la existencia de Secretarías con pertenencia a tres Gobiernos, pero con muy poca vida, y en sentido contrario, de aquella que sólo pervivió en un Gobierno, pero durante todo el tiempo de éste (véase el cuadro 1).

Cuadro 1. Características de los puestos considerados

Núm.	Nombre Secretaría	*F	Fecha de inicio / fin	Duración	Días	%
01	Procuraduría General de Justicia	7	11 oct. 79 / 25 sep. 97	17 a 11 m. 14 d.	6559	100
02	General de Gobierno	7	11 oct. 79 / 25 sep. 97	17 a 11 m. 14 d.	6559	100
03	Fomento Económico	7	11 oct. 79 / 25 sep. 97	17 a 11 m. 14 d.	6559	100
04	Finanzas	7	11 oct. 79 / 25 sep. 97	17 a 11 m. 14 d.	6559	100
05	Educación	7	11 oct. 79 / 25 sep. 97	17 a 11 m. 14 d.	6559	100
06	Desarrollo Urbano y Obras	7	11 oct. 79 / 25 sep. 97	17 a 11 m. 14 d.	6559	100
07	Servicios Administrativos / Oficialía Mayor	7	11 oct. 79 / 11 ago. 93 12 ago. 93 / 25 sep. 97	13 a 10 m. 00 d. 04 a 01 m. 14 d.	5053 1506	100
08	Programación y Presupuesto	7	11 oct. 79 / 11 ago. 93	13 a 10 m. 00 d.	5053	77
09	Comunicaciones y Transportes	7	11 ene. 83 / 11 ago. 93	10 a 07 m. 00 d.	3809	58
10	Agricultura y Recursos Hidráulicos	3	04 jun. 92 / 25 sep. 97	05 a 03 m. 21 d.	1939	29.5
11	Contraloría	3	14 oct. 91 / 29 mar. 93 20 abr. 93 / 11 ago. 93	01 a 09 m. 07 d.	646	9.8
12	Protección Social	3	15 ene. 92 / 11 ago. 93	01 a 06 m. 26 d.	573	8.7
13	Deporte	1	20 abr. 93 / 11 ago. 93	00 a 03 m. 21 d.	112	1.7

Fuente: Elaboración propia.
*Frecuencia referida por la permanencia o aparición en los distintos periodos de Gobierno.

Al tener en cuenta estas características de los puestos considerados, pueden establecerse juicios de valor acerca de ellas como *muy importante, de regular importancia y poco importante*. Se consideran muy importantes los puestos cuyos frecuencia y porcentaje de duración son altos; de regular importancia los puestos en que la combinación de frecuencia y porcentaje se establece en un nivel medio, y poco importantes los puestos en que ambos indicadores resultan bajos.

La clasificación de estos valores en nuestro caso de estudio no representa problema, porque están definidas con claridad las posiciones de cada Secretaría. Se puede percibir que el cuadro se ordena de tal manera que los primeros siete puestos se categorizan como muy importantes, los siguientes dos puestos como de regular importancia y los últimos cuatro de poca importancia. Esto al menos en el periodo estudiado.

3.3. Hipótesis, variables y fuentes

El presente inciso recoge las hipótesis planteadas para esta investigación. En seguida se puntualizan las variables que han de dar explicación a las relaciones entre el Gobierno y el partido que lo sostiene; del mismo modo, se da el mismo trato a las variables que se ha considerado pueden afectar tanto al modelo de Gobierno de partido como a las variables explicativas. Para completar el inciso se precisan las fuentes que se utilizaron para esta investigación, con algunos comentarios sobre las mismas.

3.3.1. Hipótesis

En los trabajos de Gobierno de partidos en América Latina, que es lo que más se acerca a nuestro estudio, la hipótesis que se plantea es que "entre mayor es el grado de democraticidad de un régimen político, mayor será el grado de partidismo en el gobierno" (Cansino, 1997).

En el trabajo de Casar (1997), referido al caso mexicano, con anticipación se establece que México se encuentra muy por debajo del nivel que se considera como Gobierno de partidos. Circunstancia nada extraña cuando se revisa la literatura científica existente sobre el sistema político mexicano. De manera teórica se puede dar cuenta de la subordinación abrumadora del partido respecto al Gobierno y más específicamente respecto al presidente. Con lo cual es aceptable la afirmación que hace Casar. A pesar de este hecho, la misma Casar confirma que reconocer la subordinación del partido al presidente no invalida la tarea de analizar desde la perspectiva del modelo de Gobierno de partidos las relaciones que se establecen entre estos.

En este caso concreto, se presentan variantes que resultan significativas para las hipótesis que nosotros nos hemos planteado. Primero, gran cantidad de las conclusiones a las que se llegan en trabajos realizados acerca de México ven a éste como un todo indivisible y, más tarde, esas mismas conclusiones se refieren a Gobiernos subnacionales que no siempre tienen las mismas características. Es decir, las razones explicativas de los problemas nacionales quedan muchas veces muy lejos de las razones explicativas de los problemas locales y, sin embargo, la solución de los mismos ha dependido de las inferencias obtenidas respecto a la esfera política nacional.

Segundo, este es un trabajo que se ocupa de una entidad federativa, el estado de San Luis Potosí, por lo cual el panorama que se contempla es distinto. En los trabajos realizados hasta ahora, referentes a las relaciones de Gobierno de partidos, el análisis se centra en las instituciones de máximo poder, que son el Gobierno y el o los partidos sostenedores, del país en estudio. No existen, por la misma razón, otras instituciones de poder jerárquicamente superiores, lo cual sí se presenta cuando se trata de Gobiernos subnacionales.

Estas dos variantes han sido las más importantes al determinar las hipótesis.

Al volver a las aseveraciones de Casar sobre el bajo nivel de Gobierno de partidos en México, nuestro primer paso consiste en confirmar si efectivamente en el ámbito estatal ocurre así. Ya corroborado lo anterior, daremos paso a nuestra primera hipótesis.

Es importante aclarar que la hipótesis pretende ser verificada en un contexto en que las características del sistema político son el presidencialismo y la no competitividad con partido hegemónico. Siguiendo este hilo conductor, la hipótesis inicial consiste en que a menores relaciones entre el partido y el Gobierno, mayores actuaciones del Ejecutivo "estatal básicamente y en su defecto el federal", lo que en concecuencia produce menores alcances democráticos. En la misma línea cabría añadir, para plantear una segunda hipótesis a corroborar, que cuantas mayores inestabilidades haya en un Gobierno subnacional,

mayores serán las intervenciones del presidente y menores las relaciones entre el Gobierno y el partido que lo sostiene. Al llegar a este punto, en el cual el partido se muestra subordinado al Ejecutivo, emerge una tercera hipótesis que haría hincapié en el sistema político existente. La tercera hipótesis es que cuanto mayor es el partido sostenedor, mayores son los beneficios que obtiene del Gobierno. Ello traduce esta tercera hipótesis en que un partido grande en tamaño obtiene un buen número de concesiones del Gobierno, pero no necesariamente tiene que ser influyente por este motivo. Sin implicar que porque no sea influyente deje de ser importante.

Estas hipótesis confirman otra de las ideas ampliamente extendidas en México, que es la de pensar que el presidente, y en su caso el homólogo estatal, son los amos y señores de todo cuanto ocurre en el territorio nacional. No se desmentirá tal idea, pero sí se cuestiona sobre cuál ha sido la función del partido que sostiene al Gobierno en todo este entramado.

Tal vez se podrían hacer algunas consideraciones preliminares, tales como que en caso de problemas que rebasen la propia autoridad del Gobierno estatal, la capacidad política del partido en el estado y de las elites locales no se manifiesta y se da una subordinación a las decisiones del presidente y su círculo íntimo, lo que provoca que el presidente o la elite política nacional acentúen su intervención en las entidades federativas, intentando presionar para que aquella elite tome las riendas de las decisiones. Es claro que en estas circunstancias el consenso y en general los principios democráticos dejan de existir.

3.3.2. Las variables en el modelo de Gobierno de partidos

Los estudios de Gobierno de partidos, para determinar la relación que guardan entre sí, se han basado en el análisis de la elaboración de políticas públicas, los modos de reclutamiento y los patrones clientelistas. Estas son las tres grandes variables con que suelen abordarse los trabajos de este tipo.

A ellas es posibe sumar variables de menor consideración que complementan el sustento explicativo del trabajo en general. Dentro de este tipo de variables podemos referirnos al desenvolvimiento de los procesos políticos, la cultura política existente, las reglas del juego político, las funciones que desempeñan el Gobierno y los partidos en cada régimen, entre algunas otras.

Por lo que al presente trabajo corresponde, se intenta exponer un contexto que nos centre en la atmósfera a la cual se refiere nuestro estudio. A partir de ahí se pretende dar algunas pinceladas sobre las variables menores que, por economía de estudio y tiempo, no se tocarán a fondo, pero que son esclarecedoras en relación con las variables mayores.

Referir el modelo a un abanico de características más reducido y jerárquicamente menor que en el ámbito federal modifica las perspectivas de estudio y análisis propias de los trabajos de Gobierno de partidos existentes hasta ahora.

Así se tiene que, partiendo de las variables que inciden en las relaciones Gobierno-partido en los ámbitos locales, y estableciendo los fundamentos que nos ayuden a realizar el estudio, deben considerarse dos grandes pilares sobre los cuales construir la investigación. Por un lado, se trata de todo lo que constituye el marco de referencia o contexto en que se desarrolla nuestro estudio, tanto institucional como histórico. En este pilar se incluye el sistema político que, como es sabido, comprende el sistema de Gobierno, el sistema de partidos y el sistema electoral. Éstos han sido tratados desde la óptica nacional, y sus efectos se han analizado en las entidades de la federación. Este análisis ha permitido percatarse tanto de las características que se extienden a los estados como de las que dejan de tener efecto y de las especificidades propias del lugar. A la par, se encuentran el estudio de dos apartados importantes, que son el federalismo y la cultura política. Se incluyó el federalismo por considerar que, por tratarse de un Gobierno subnacional, las repercusiones de un buen o mal federalismo son claras. Este tema no se ha tratado con profundidad, pero se tiene la intención de dar algunas apuntes explicativos. Respecto a la cultura política, la consideración tampoco es profunda, máxime

cuando el tema de las subculturas políticas ha sido poco trabajado. En este apartado sólo se tiene el propósito de llamar la atención al respecto, e indicar con brevedad su importancia.

En el segundo gran pilar se manejan las tres variables con que insistencia se han planteado las investigaciones de Gobierno de partido, que son el reclutamiento, el estudio de la o las políticas públicas y el factor del clientelismo. Éstas sí han sido tratadas con el máximo detenimiento.

De las tres variables que manejamos, el reclutamiento es quizá la más fácil de operacionalizar; el análisis de políticas públicas es el que requiere el trabajo más arduo; y el clientelismo es, sin duda, el más difícil de identificar. Estas variables, como en general todo el estudio, se ven afectadas por referirlas a un territorio menor. La solución a las dificultades que se presentan se indica con más amplitud en la parte metodológica que se refiere también a la adaptación del modelo.

A modo de corolario, la exposición se integra por las variables intervinientes, que son el sistema electoral, el sistema de Gobierno, el sistema de partidos, cultura política y federalismo. De manera más amplia, las variables explicativas se tratan siguiendo la tendencia de los trabajos de Gobierno de partido, que consideran el reclutamiento, la elaboración de políticas públicas y el clientelismo o patronazgo. Son estas tres, obviamente, las que determinan las causas interpretativas que se apuntan en los objetivos de esta investigación.

3.3.3. Las fuentes utilizadas

Referirse a las fuentes utilizadas es hacerlo a los libros, documentos, periódicos, revistas y demás apoyos documentales que auxilien al corroborar las hipótesis de que se parte. Cuando el lugar de estudio de alguna manera es conocido, o más o menos importante, las dificultades de hacerse de información disminuyen. No ocurre así cuando el lugar de estudio es menor y poco considerado por la disciplina que pretende estudiarlo. Este segundo escenario fue el de esta investigación al intentar encontrar literatura específica.

Para obtener datos nacionales no hubo grandes problemas. Hay libros editados que ya contienen información valiosa. Y si bien es cierto que esto ayudó al trabajo, también es cierto que no fue tan grande la ayuda como se pensó en un inicio. Más tarde, se hizo patente que acerca de ámbitos estatales, los estudios existentes en general son exiguos y los datos casi nulos, e inaccesibles la mayoría de ellos. Ahora bien, con independencia de los traspiés en la búsqueda de fuentes, se utilizaron las que se describen a continuación.

Entre las fuentes oficiales consultadas se encuentra el Periódico Oficial del Estado y el Compendio Biográfico de los Gobernadores del Estado. Sobre los demás gobernantes, se consultó el expediente de cada uno, donde consta la hoja de servicios que nos dice los puestos que ha ocupado en la administración pública, con sus respectivas fechas, así como el correspondiente nombramiento. Estos expedientes se localizan en el Archivo General del Estado. Con las fuentes anteriores, se resolvió más o menos la variable reclutamiento, al definir con buena exactitud a las personas y los puestos tomados en cuenta. Quedaba por precisar la filiación partidista y descubrir quién estuvo en el origen de la elección que llevó a esta persona al Gobierno.

A otros datos, que se suponía que deben ser públicos, no se pudo tener acceso y fue necesario hacer un rastreo de artículos periodísticos; trabajo que se realizó en la hemeroteca de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí y en la del Gobierno del Estado. Esta búsqueda se concentró en los dos periódicos de mayor tiraje, y eventualmente se contrastó la información recabada con algún otro periódico menor o nacional y con revistas de circulación tanto estatal como nacional.

Pero lo que realmente proporcionó información fueron las entrevistas realizadas. Ardua tarea que, respetando el tamaño de la población, que es finito, el tamaño del campo investigado y con un intervalo de confianza de 95.5 por ciento, el error es de cuatro por ciento.

A través de las entrevistas se recopiló información que completó las lagunas dejadas en la variable reclutamiento sobre la filiación partidista

y algunos otros detalles. Asimismo, en la variable de elaboración de políticas públicas, por primera vez en trabajos de esta naturaleza, se lleva hasta el fin la propuesta de César Cansino de realizar preguntas a los actores directos sobre los cuatro momentos que se establecen para la formulación de políticas públicas, que son identificación de un problema, formulación de soluciones, adopción de decisión y ejecución. A modo de comentario, en la adecuación a la propuesta de Cansino, se sugiere que, para el tratamiento de esta variable, resulta conveniente auxiliarse de todos los documentos y medios posibles que permitan corroborar el resultado (Cansino, 1997:33). Sobre el asunto, se consultaron fuentes periodísticas, archivos de Gobierno, documentos del Congreso del Estado y la escasa bibliografía existente.

La variable del clientelismo se completó, aparte de la literatura especializada en el tema, con las opiniones vertidas en las entrevistas a los miembros de la elite. Básicamente las preguntas abiertas fueron las que dotaron de información a este apartado. Gracias a ello fue posible obtener una mayor fiabilidad en las conclusiones alcanzadas. Ésta se logró contrastando la literatura con las afirmaciones de los actores.

3.4. Cuestiones metodológicas

La explicación de una parte de la metodología seguida en este trabajo se apuntará en otros apartados. En éste, la intención es ser un poco más específicos al respecto, y exponer con más claridad la metodología utilizada, apelando a la mixtura de métodos que se recomiendan en las ciencias sociales para fortalecer las investigaciones.

A continuación, se expone la armonía entre la metodología utilizada en otros trabajos de Gobierno de partidos y las técnicas y métodos utilizados en nuestro caso particular.

Este trabajo comprende un estudio de caso, que se decidió emprender pese a las críticas sobre este tipo de estudios. Al estar convencido de la dificultad para establecer generalizaciones y del debate existente sobre la fiabilidad y la validez, la investigación busca sortear

esos escollos. Por el interés primario de estudiar las relaciones entre el Gobierno y el partido que lo soporta sin antecedentes bibliográficos en cuanto a la arena de estudio, resulta apropiado hablar de un estudio de caso.

Como es de comprender, en los estudios de caso se requiere la justificación de su elección, lo cual se tratará exclusivamente en el apartado relativo al tema. En el siguiente apartado, el análisis se centrará en el lugar motivo del estudio, y en seguida en las fechas que delimitan la investigación.

3.4.1. El lugar

Una de las novedades de esta investigación es la referente al lugar seleccionado. La totalidad de los trabajos que se ocupan de las relaciones Gobierno-partido son consecuencias de análisis hechos a naciones enteras. Todas las inferencias que se tienen al respecto vienen dadas por estos estudios. Ahora bien, aquí se ha tomado como lugar un Gobierno subnacional para, a partir de ahí, desarrollar el modelo de Gobierno de partidos y sacar las conclusiones. Las diferencias que se deducen de este cambio de arena son importantes. Se observa que los estudios existentes centran su atención en las dos instancias políticas referidas, como lo son el Gobierno y el o los partidos políticos. Pero una de las diferencias elementales no la constituye este hecho, sino la posición de autoridad que representan en el ámbito en que se desarrollan. La idea que se tiene de estos casos en relación con el nuestro, que se ocupa de entidades de la federación, se describe en las siguientes líneas.

Cuando la investigación parte de dos autoridades políticas consideradas las máximas en su espacio de actuación y formadas por miembros que así lo representan, los problemas son más sencillos. Los Gobiernos y los partidos que se han estudiado hasta la fecha, y que toman como base el modelo de Gobierno de partidos, se han referido al peldaño más alto de su ámbito. Es decir, los Gobiernos no encuentran oposición respecto a otros Gobiernos, y los partidos sostenedores no la

encuentran con otros partidos sostenedores, puesto que son los únicos. Y, así las cosas, la relación que se establece entre la parte que representa el Gobierno y la parte que representa a los partidos es más clara y las posibilidades de intervención de terceros son inexistentes. No ocurre lo mismo en el ámbito estatal, donde existen partidos y Gobiernos superiores y las relaciones Gobierno-partidos se ven afectadas. Hasta cierto punto se explica la intervención, puesto que si el Ejecutivo estatal no logra producir Gobierno, intervienen entonces los poderes federales, lo que además está contemplado en la Constitución. En el caso de los partidos, si éstos no logran su función, la dirigencia nacional es la interventora, salvo el caso de partidos regionales. Podemos darnos cuenta de cómo van apareciendo pequeñas inestabilidades que modifican nuestro entorno de análisis por tratarse de un ámbito menor que el nacional.

El modelo de Gobierno de partidos trasladado al ámbito estatal puede arrojar un desenlace o resultado que muestre una ausencia de relaciones entre el Gobierno y el partido sostenedor, sin que por ello se detenga el proceso de elaboración de políticas públicas, se deje de reclutar y desaparezcan los patrones clientelistas. Sin duda alguna, esta circunstancia causa una preocupación mayor por darle respuesta a las premisas de las que parte esta investigación. Es decir, si sucede esto, quiénes son los que intervienen para hacer Gobierno, dónde quedan los partidos y dónde queda el Gobierno. En síntesis, de nueva cuenta se plantea uno de los fines ya señalados, que es saber quién y cómo gobierna y por qué se gobierna así. En nuestro caso particular, estas situaciones ayudan a darle fuerza a nuestra hipótesis y a hacer válido el modelo utilizado.

En conclusión, el lugar central para el desarrollo de esta investigación se totaliza en el estado mexicano de San Luis Potosí, en el ámbito estatal, como se ha manifestado reiteradamente.

3.4.2. La dimensión longitudinal

Establecer las fronteras o límites temporales de la investigación resulta esencial, por lo cual debe precisarse que el periodo delimitado comprende

desde el 26 de septiembre de 1979 hasta el 25 de septiembre de 1997. Nuestra etapa de estudio comprende dieciocho años, periodo que puede ser analizado desde dos ópticas distintas: Una, en función de los Gobiernos existentes durante la etapa de estudio, los cuales están marcados por los cambios de Gobierno. Y otra, establecida de acuerdo con la observación del contexto político del momento, delimitado conforme a la estabilidad y normalidad de dicho contexto, frente a las irregularidades y conflictos del mismo, es decir, las alteraciones políticas.

Las razones para la delimitación de este periodo son las siguientes. Para la determinación de la fecha inicial se consideró el planteamiento de la investigación sobre la metodología posicional utilizada para la identificación de los puestos. Cuestión que llevó a tomar la Ley Orgánica de la Administración Pública de San Luis Potosí como primera referencia, pues en ella se detallan los puestos considerados en esta investigación. Pero dicha Ley no existía antes de 1979[25], lo que de no considerarla hubiera transformado el trabajo en una investigación histórica más que de ciencia política. De ahí la fecha de partida.

En cuanto a la fecha final, se procuró abarcar hasta un momento próximo a la actualidad. Para ello se tomó en cuenta el final del último periodo de Gobierno, en 1997. No se consideró el entonces en curso, que inició en 1997, porque estaba inconcluso, y por ello se desconocían el desenlace y las repercusiones de éste.

Una cuestión que se debe tener en cuenta, además de la delimitación realizada, es que durante el tiempo de estudio se sucedieron situaciones políticas muy diferentes. Primero, un periodo de Gobierno que tuvo cierta estabilidad producto de elecciones, y que terminó de acuerdo con el periodo constitucional marcado; otros cinco periodos de Gobierno en que, o no fueron producto de elecciones, o no terminaron el periodo constitucional; y, por último, se cierra con uno que de nuevo fue producto de elecciones y cumplió el periodo constitucional.

---

[25] Véase el apartado 3.2.1.2. respecto a los puestos de elite y sus alteraciones.

Con estas características, que se detallarán en los apartados posteriores, se considera que se ha podido analizar mejor la realidad de la vida política de San Luis Potosí. Por ello se entiende que el periodo de estudio es relevante y adecuado para el conocimiento que se busca de las relaciones Gobierno-partido.

3.4.2.1. Los Gobiernos

Las distintas etapas del periodo de estudio están condicionadas por el tiempo que por ley dura un mandatario en el Gobierno, que es un máximo de seis años[26], sin reelección y, salvo algún incidente extraordinario, dicho término puede reducirse. En lo que compete a los Gobiernos en nuestro tiempo de estudio, se definen con claridad siete momentos. El primero, de seis años, transcurre de 1979 a 1985; el segundo, de poco más de 19 meses; el tercero de cuatro años y cuatro meses; un cuarto momento, el más extraordinario de todos, de 14 días; el quinto, de un año; el sexto, de siete meses, y el séptimo, de cuatro años y cuatro meses, de 1993 a 1997 (véase el cuadro 2).

Estas etapas, como dijimos antes, se encuentran definidas por las distintas administraciones que se sucedieron, y se evidencian con el número de gobernadores que ocuparon el cargo durante nuestro periodo de estudio.

[26] La Constitución Política de San Luis Potosí, en su artículo 52, menciona que el gobernador del estado no podrá durar en su encargo más de seis años, e iniciará su ejercicio el 26 de septiembre del año de su elección.

Cuadro 2. Periodos considerados y características

Núm.	Nombre	Tipo	Inició	Terminó	Duración	Días	Concluyó por
1	Carlos Jonguitud Barrios	Constitucional	26 sep. 79	25 sep. 85	6 a. 0 m. 0 d.	2 192	Terminó Gobierno
2	Florencio Salazar Martínez	Constitucional	26 sep. 85	25 may. 87	1 a. 08 m. 0 d.	607	Renunció
3	Leopoldino Ortiz Santos	Provisional	26 may. 87	25 sep. 91	4 a. 4 m. 0 d.	1 624	Terminó Gobierno
4	Fausto Zapata Loredo	Constitucional	26 sep. 91	09 oct. 91	0 a. 0 m. 14 d.	14	Renunció
5	Gonzalo Martínez Corbalá	Interino	14 oct. 91	16 oct. 92	1 a. 0 m. 2 d.	368	Solicitó licencia
6	Teófilo Torres Corzo	Interino	17 oct. 92	17 may. 93	0 a. 7 m. 0 d.	212	Terminó Gobierno
7	Horacio Sánchez Unzueta	Constitucional	18 may. 93	25 sep. 97	4 a. 4 m. 7 d.	1 584	Terminó Gobierno

Fuente: Elaboración propia.

3.4.2.2. Las alteraciones políticas

Para el segundo análisis del periodo se hicieron valer las alteraciones en el terreno político. Para esto se observó: a) La manera en fue elegido cada Gobierno y la forma o motivo por el que cesó. b) El tiempo normal de mandato que debía de cumplir ese Gobierno. De la consideración de estas dos circunstancias se clasifican los Gobiernos. Así, tenemos dos criterios para nuestra segunda clasificación. El primero se basa en la manera o modo de acceso al poder, que en circunstancias normales es por elección popular y se le denomina gobernador constitucional. O por circunstancias distintas, en cuyo caso el nombre que recibe puede ser de gobernador sustituto, o interino, o provisional[27]. Otra circunstancia o posibilidad es cuando los cambios se producen por factores extraordinarios, esto es,

[27]Para una mejor comprensión de los términos es conveniente considerar que para la designación por parte del Congreso del estado de gobernador provisional, interino o sustituto, deben darse las siguientes circunstancias: Con fundamento en el primer párrafo del artículo 77 de la Constitución Política vigente en el estado, el Congreso o, en su caso,

porque los mandatarios no concluyeron su periodo y lo abandonaron, ya por renuncia, ya por licencia.

Por tanto, nuestra segunda periodización se forma, por un lado, por los Gobiernos que surgieron por elección popular y finalizaron de manera ordinaria y, por el otro, por aquellos en que se dio alguna característica de excepción.

Dicho lo anterior, se comprueba que en los 18 años que comprende el periodo de estudio actuaron como gobernadores siete ciudadanos. De ellos, cuatro fueron constitucionales, dos fueron interinos y uno fue provisional. Sólo dos de los cuatro gobernadores constitucionales cumplieron el correspondiente periodo de Gobierno. El primero de ellos de seis y el segundo de cuatro años (CBGE[28], 1997). No se debe ignorar que durante los 18 años considerados, de los siete gobernadores sólo estos dos asumieron el cargo mediante elección popular y lo concluyeron. Estos dos gobernadores se sitúan en la etapa inicial y en la final de nuestro tiempo de estudio conformando la parte

la diputación permanente, en caso de faltas temporales del gobernador, nombrará de inmediato al gobernador provisional.

El segundo párrafo de dicho artículo establece: En caso de falta absoluta del gobernador del estado, ocurrida en los primeros años de periodo respectivo, si el Congreso estuviere en sesiones, inmediatamente se constituirá en Colegio Electoral, concurriendo cuando menos las dos terceras partes del total de sus integrantes, nombrará, en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un gobernador interino.

Dentro de los diez días siguientes al de la designación del gobernador interino, el Congreso expedirá la convocatoria para la elección del gobernador que debe concluir el periodo respectivo, debiendo mediar entre la fecha de la convocatoria y la que se señale para verificación de las elecciones un plazo no mayor de seis meses.

Si el Congreso no estuviere en sesiones, la diputación permanente nombrará desde luego un gobernador provisional y convocará a periodo extraordinario de sesiones al Congreso, para que éste, a su vez, designe al gobernador interino y expida la convocatoria a elecciones en los términos del párrafo anterior.

Si la falta del gobernador ocurriese en los últimos cuatro años del periodo respectivo, si el Congreso del estado se encontrara en sesiones, erigido en Colegio Electoral, designará al gobernador substituto que deberá concluir el periodo; si no estuviere reunido, la diputación permanente nombrará un gobernador provisional y convocará al Congreso del estado a periodo extraordinario de sesiones para que haga la elección de gobernador substituto correspondiente.

[28] CBGE, Compendio Biográfico de los Gobernadores del Estado.

ordinaria del periodo, y los restantes, que se sitúan en el centro, integran la parte extraordinaria.

3.5. Métodos y técnicas: la adaptación del enfoque de Gobierno de partido para ámbitos locales

El examen de la literatura científica lleva a considerar inexistentes las referencias de la aplicación del modelo de Gobierno de partido en ámbitos locales. Lo que se ha escrito acerca del tema parte de enfoques sobre naciones enteras, pero sobre el ámbito de los estados federados nada existe todavía. Con mucha más razón se considera escasa la posibilidad de encontrar alguna alusión a América Latina, donde es pobre el ánimo para hacer estudios de las relaciones entre el Gobierno y los partidos sostenedores. Por todo ello surge el deseo de comprobar el resultado de la aplicación del modelo de relaciones Gobierno-partido en el ámbito del Gobierno estatal.

Al igual que las investigaciones relativas a naciones enteras, y puesto que se han hecho trabajos bajo las variables de Gobierno de partido y éstas han arrojado resultados interesantes, el presente trabajo se adhiere a dicho tipo de análisis, restringiéndose exclusivamente a la esfera estatal. No obstante, la utilización de los métodos de las variables del modelo de Gobierno de partido y el reconocimiento de las diferencias por el cambio de ámbito geográfico obliga a realizar las adaptaciones correspondientes.

Como ya se dijo, el trabajo se remite a un estudio de caso, el cual cuenta con una gran carga de trabajo de campo en que la recopilación de datos se ha realizado fundamentalmente a través de entrevistas. Es decir, la entrevista se sitúa como el principal método de recogida de datos. Las entrevistas que se realizaron son estructuradas, por lo que casi la totalidad del cuestionario utilizado está integrado por preguntas cerradas, y un mínimo de preguntas abiertas.

Los métodos y técnicas específicos para cada una de nuestras variables explicativas se describen más abajo.

3.5.1. El reclutamiento

En sentido lato, por *reclutamiento* se entiende la acción y efecto de reclutar, y por extensión "reunir gente para un propósito determinado" (*DRAE*[29]). En lo que a nosotros corresponde, y por tratarse de un estudio de Gobierno de partido, la referencia versa sobre el personal gubernamental y, más específicamente, nuestro reclutamiento se centra en los políticos, es decir, se está hablando del reclutamiento político. Se actúa con estricto apego a la concepción que utiliza Roderic Ai Camp —tomada de Seligman (1971)—, quien se refiere al reclutamiento político como "el proceso colectivo por el cual los individuos llegan a cargos políticos" (Ai Camp, 1995:126). Con la salvedad de que en el caso aquí analizado no se trata de cualquier cargo político, sino de las posiciones consideradas como de alto cargo. En otras palabras, la visión se centra en el reclutamiento de la elite política que se ubica en el Gobierno del estado de San Luis Potosí.

Como lo señala Putnam (1976), son cuatro las pautas que se deben seguir para realizar una buena investigación sobre el reclutamiento. La primera analiza los canales que llevan al poder, la segunda se basa en los criterios utilizados para seleccionar al personal, la tercera se refiere a quién o quiénes eligen a la persona y la cuarta se fundamenta en la importancia que tiene este proceso para el sistema político.

Ante todo, se tienen que dar dos pasos metodológicos. Uno, para saber cómo se identifica el campo que interesa; otro, para concretar las particularidades bajo las cuales se ha de examinar esa muestra.

El reconocimiento de las personas que integran los puestos de mando en el Gobierno, o que se encuentran en las posiciones de toma de decisión, según lo afirman los estudios, se lleva cabo de acuerdo con varios métodos. Ese proceso ha sido realizado teniendo como punto de referencia la posición institucional, y de acuerdo con este método se ha definido el campo de estudio. Los puestos que importan y los sujetos seleccionados han quedado expuestos en los epígrafes anteriores de

---

[29] *Diccionario de la Real Academia Española* (*DREA*).

éste capítulo. Quedan por mencionar las pesquisas preferentes en esta investigación y para esta variable.

Basándose en la metodología seguida en los trabajos de Gobierno de partidos en América Latina, y de manera puntual en el caso mexicano, son tres las condiciones para determinar la variable reclutamiento: 1) Descubrir la filiación partidista de los miembros de la clase política en los cuales estamos interesados. 2) Descubrir las posiciones y la influencia que éstos tuvieron en el partido antes de asumir cargos públicos. 3) Descubrir quién está en el origen de la elección que llevó a esta persona del partido al Gobierno. Estas son las directrices que se siguen y que han permitido explorar el campo de estudio considerado en el presente análisis.

3.5.2. La elaboración de políticas públicas en el ámbito local

Entendiéndose las políticas públicas de manera simple y llana como "acción de gobierno" se reconoce lo complicado que resulta establecer la participación de los partidos en dichas acciones de Gobierno. Esto se debe al interés divergente de los partidos en influir más en unas políticas públicas que en otras. Por ejemplo, es sabido que los partidos de izquierda o inclinados a ella han procurado influir más en las políticas sociales; a diferencia de los partidos de derecha o tendentes a ella, que buscan más participar en las decisiones de las políticas económicas. Y, aunque en América Latina los partidos no cuentan con una fuerte ideologización, aparece de cualquier forma una tendencia a participar más en ciertas políticas que en otras.

De la misma manera, considerando los antecedentes de los Gobiernos latinoamericanos, no sólo se trata de comprobar el interés de los partidos en participar en la elaboración de las políticas públicas del Gobierno, sino de conocer además en cuáles el Gobierno permitirá o consentirá la intervención del o los partidos en al menos alguna de las fases de la formulación. Generalmente, el Gobierno está más abierto hacia las políticas sociales que a las relacionadas con la administración

de recursos económicos. El Gobierno, casi en la generalidad de los casos, se muestra más reacio a la intervención partidaria en las políticas económicas que en las sociales. Por estas circunstancias, el análisis general de las políticas públicas de un Gobierno resulta complejo, y ese es uno de los primeros problemas que hay que afrontar. Se presenta la disyuntiva de saber qué política o políticas seleccionar que representen con fidelidad al Gobierno, conociendo la nula o válida participación del o los partidos en él. Por este motivo, en el análisis de la intervención de los partidos en el Gobierno, se considera aceptable la propuesta de Cansino (1997:30-32) de usar un esquema fundamentado en las fases frecuentes en el proceso de formulación de políticas públicas[30]. Porque, además, no se puede decir que existe un proceso de elaboración de aplicación general y definido de un modo suficiente en cuanto a sus fases. Se reconoce que el proceso de elaboración es dependiente del lugar, los Gobiernos y de la política en sí misma. Al respecto, Baena (1985) menciona que "las fases pueden superponerse e incluso algunas de ellas no existir nunca" (Baena, 1985:313-314), y eso no significa que se tenga que renunciar a la idea de establecer distintas etapas en los análisis de las políticas públicas. Incluso, la división en fases de la formulación de las políticas públicas, sostiene Baena (1985), ayuda porque "a partir de ella se consigue más fácilmente indagar cuál es el papel y el protagonismo de la Administración y los altos funcionarios" (Baena, 1985:335). Por ello resulta perfectamente aplicable la división en fases que se describirá a continuación.

[30] Meny y Thoening (1992:105), en el proceso de elaboración de políticas públicas, se ciñen a las fases que señala Jones (1970), que además son reconocidas como las de más fácil manejo. Así, se nos muestran cinco fases: 1. Identificación de un problema: el sistema político advierte que un problema exige un tratamiento y lo incluye en la agenda de una autoridad pública. 2. La formulación de soluciones: se estudian las respuestas, se elaboran y se negocian para establecer un proceso de acción por la autoridad pública. 3. La toma de decisión: el decisor público oficialmente habilitado elige una solución particular que se convierte en política legítima. 4. La ejecución del programa: una política es aplicada y administrada sobre el terreno. Es la fase ejecutiva. 5. La terminación de la acción: se produce una evaluación de resultados que desemboca en el final de la acción emprendida.

Se comprueba que de las cinco fases más aceptadas (identificación del problema, formulación de soluciones, adopción de decisiones, ejecución y evaluación de resultados), Cansino toma las primeras cuatro por considerar que es donde más se deja ver la acción partidaria. A cada una de las fases les asigna cuatro opciones, y así determina una alta influencia cuando dominan las respuestas del inciso "a"; una mediana influencia si el promedio se ubica en las respuestas del inciso "b"; es baja si son del inciso "c", y nula si son del "d". A continuación se detallan las opciones de cada fase.

Para la fase de identificación del problema se observan así:

a) La identificación del problema lo hace el o los partidos y es reconocida después por el Gobierno, por lo que se incluye en la agenda sin modificaciones.
b) La identificación del problema lo hace el Gobierno, pero no es compartida por el o los partidos, por lo que frenan y fuerzan la modificación sustancial de esa identificación.
c) La identificación del problema la hace el Gobierno, pero no es del todo compartida por el o los partidos, los cuales intentan frenar sin éxito esa identificación.
d) La identificación del problema la hace el Gobierno sin ninguna intervención de los partidos.

Respecto a la formulación de soluciones, éstas se muestran de la siguiente forma:

a) El o los partidos intervienen en el estudio, elaboración o negociación de las posibles soluciones, de las cuales el Gobierno opta por alguna.
b) El o los partidos, con independencia de su participación en la formulación de soluciones, actúan frenando y forzando la modificación sustancial de esas posibles soluciones.
c) El o los partidos, con independencia de su participación en la formulación de soluciones, muestran desacuerdo e intentan frenar sin éxito esas posibles soluciones.
d) El o los partidos no tienen ninguna intervención en el estudio, elaboración o negociación de las posibles soluciones.

En cuanto a la adopción de decisiones se resuelve de esta manera:

a) Las decisiones seleccionadas por el Gobierno dentro del conjunto de soluciones posibles coinciden con las más cercanas a los intereses del o los partidos.
b) Las decisiones seleccionadas por el Gobierno dentro del conjunto de soluciones posibles no coinciden con la del o los partidos, por lo que frenan o fuerzan al Gobierno para que se modifiquen de manera sustancial esas decisiones.
c) Las decisiones seleccionadas por el Gobierno dentro del conjunto de soluciones posibles no coinciden con la del o los partidos, por lo que intentan frenar sin éxito esa selección de decisiones.
d) Las decisiones seleccionadas por el Gobierno dentro del conjunto de soluciones posibles se realizan sin ninguna intervención de los partidos.

Por último, en la ejecución de la decisión surgen las siguientes pciones:

a) La puesta en marcha de una política por parte del Gobierno se realiza bajo la supervisión o control del o los partidos en ámbitos parlamentarios o extraparlamentarios, y pueden determinar su dirección o contenido.
b) La puesta en marcha de una política por parte del Gobierno se realiza bajo la supervisión o control del o los partidos en ámbitos parlamentarios o extraparlamentarios, pero al mostrar sus divergencias con ella, los partidos afectan su curso normal o, en el límite, influyen en su extinción.
c) La puesta en marcha de una política por parte del Gobierno se realiza bajo la supervisión o control limitado del o los partidos en ámbitos parlamentarios o extraparlamentarios, pero al mostrar sus divergencias con ella, intentan sin éxito afectar su curso normal.
d) La puesta en marcha de una política por parte del Gobierno se realiza sin ningún control del o los partidos, sin afectar el curso del proceso.

Referir este esquema se puede decir que es el primer paso del análisis que se ha de llevar a cabo. El segundo paso es realizar preguntas a las personas que se consideran tomadoras de decisión, es decir, a la elite política. Este particular ya fue tratado en el apartado anterior y se mencionó el método utilizado para la selección del campo.

Cabe observar que esta propuesta de Cansino para el análisis de la elaboración de políticas públicas, que permite identificar la relación Gobierno-partido en las mismas, no se ha desarrollado todavía en ningún otro trabajo. Aun los trabajos que conforman la obra en que se hace la propuesta no la siguen. Queda claro que el trabajo de campo que se debe realizar para llevar a buen puerto la propuesta es exhaustivo. A pesar de ello, se emprendió la tarea, porque en un inicio se creyó que el universo considerado, por tratarse del ámbito local, habría de reducirse. La reducción se produjo, pero se amplió en sentido longitudinal, pues el periodo abarca 18 años y siete Gobiernos. De ahí que, en un sentido, esto se viera compensado por la amplitud temporal.

3.5.3. El clientelismo

La definición más llana de clientelismo, extraída del *Diccionario de la Real Academia Española*, dice que éste es la "protección, amparo con que los poderosos patrocinan a los que se acogen a ellos". En ciencia política se sitúa a los poderosos en el contexto del clientelismo como los que ocupan puestos de elite y que "ofrecen a cambio de legitimación y sostén (consensos electorales) toda clase de recursos públicos de los que pueden disponer (cargos y empleos públicos, financiamiento, licencias, etc.)" (Bobbio, 1982). En los estudios sobre clientelismo suele llamársele también patronazgo, y ambos términos se refieren indistintamente al mismo fenómeno. La variación radica en la perspectiva desde la que se mira; ya sea desde la posición de cliente o la de patrón. Pero independientemente de ello, lo que en esencia supone el fenómeno es el establecimiento de las relaciones patrón-cliente.

En este entender del clientelismo o patronazgo, y sin entrar en más controversias, se ha de decir que no existen indicadores que lleven a establecer con precisión el nivel de clientelismo existente en tal o cual lugar. No obstante, el *quid pro quo* en la política es reconocido sin cortapisas. Tanto es así que su ejercicio puede considerarse práctica normal e indispensable. En el caso de América Latina, éste tiene buen desarrollo, pero esto no significa que resulte más fácil su identificación.

Al igual que otros temas que se sitúan en el plano ético, el clientelismo es algo que se puede observar, se puede hablar de él, reconocer en los Gobiernos, pero basta tener la intención de asirlo para que se esfume de entre las manos. Quizá por representar una práctica de conciencia, no siempre inclinada al buen hacer, se dificulta con extremo su conocimiento en la realidad.

Las dificultades que plantea el patronazgo son muy diversas. Aquí sólo se hacen referencias al aspecto metodológico del asunto. Ya Silverman (1986) sobre los problemas metodológicos expresaba:

> ¿Sobre qué base identificamos unos modelos en nuestros datos, y los llamamos "patronazgo"? ¿Contemplamos el comportamiento y los efectos de la acción, o bien preguntamos a la gente sobre lo que ellos piensan que está pasando, o ambas cosas a la vez? Si hacemos ambas cosas, ¿sumamos sencillamente los distintos tipos de información, o los "pesamos" de distinta manera? ¿Y cómo nos arreglamos con las discrepancias entre información? (Silverman, 1986:17).

Este es uno de los primeros problemas que se plantea. Pese a ello, parece que las preguntas directas, las encuestas, la entrevistas constituyen la técnica más viable para recoger información. Por esta razón se siguió este proceso, considerando, por supuesto, las aseveraciones de Silverman e intentando facilitar la comprensión, pero sin la pretensión de profundizar en el análisis del patronazgo, sino dándole el justo valor de variable explicativa que le corresponde en este trabajo.

No se realizó una encuesta específica para la variable clientelismo por economía de tiempo, y porque se reconoce que el fenómeno del clientelismo por sí mismo requiere de un estudio independiente al de Gobierno de partidos que aquí se aborda. Por tanto, se actuó sobre la base de las entrevistas realizadas a la elite política y utilizando el cuestionario que sirvió de auxilio para las restantes dos variables (reclutamiento y políticas públicas). Las convicciones, extraídas básicamente de las preguntas abiertas, se fortalecieron con el rastreo de documentos. No obstante, somos conscientes de que muchos de ellos no eran fiables. Por lo que el mismo sistema político mexicano implica, y que se desentrañará

en su momento, se procuró obtener la mayor cantidad de afirmaciones que corroboraran el clientelismo. Para validar las afirmaciones se recurrió a fuentes periodísticas, apelando a otras investigaciones y basándose en lo dicho por Cazorla al respecto: "No se puede perder de vista que —no sólo en España— ha sido la prensa el medio que ha dejado al descubierto en los últimos años la mayoría de los casos de corrupción y clientelismo" (Cazorla, 1995:48).

Sin olvidar que todo lo dicho queda encuadrado en las relaciones de Gobierno de partido, en la elite política considerada y en el clientelismo político como referencia primaria.

3.6. Justificación

Para justificar el tema que se aborda se suelen tomar en cuenta algunos aspectos de orden personal-subjetivo, otros de carácter externo y, sin duda alguna, los teóricos relevantes para la disciplina que se trate.

Si se consideran los de orden personal-subjetivo, que aquí son los de menor importancia, resulta inevitable sentir un grado considerable de inclinación en la selección del lugar, puesto que quien realiza la investigación es originario del mismo. Sin embargo, esto no será tratado y nos remitimos de un modo directo a los de carácter externos y teóricos.

La dimensión externa, respecto a la relevancia político-social que tiene nuestro estudio en un ámbito subnacional, se justifica por la naturaleza de las localidades en México en general. Es decir, la realidad en que se sitúa el problema es vivida día a día en las entidades de la federación. La centralización existente en México, a pesar del esfuerzo federalista, es abrumadora. Los problemas, en el sentido que se analizan en este trabajo, no son recientes, sino que se pueden rastrear desde décadas pasadas. La intervención de la federación en los estados tiene sus bases muchos años atrás y ahora continúa ejerciéndose. Por tanto, un estudio sobre las relaciones que se establecen entre el Gobierno y el partido que lo sostiene, conforme a las variables tratadas, nos ayuda a conocer quiénes en realidad gobiernan en los estados o quiénes sustentan

en verdad el poder. En la actualidad, suele responderse a esta pregunta con inferencias propias de charlas de café, y sin ningún trabajo serio que acredite un grado de verosimilitud.

Por otro lado, optar por el estado de San Luis Potosí, dejando de lado cualquier inclinación afectiva, responde a circunstancias especiales. Por mencionar algunos datos de importancia, se puede decir que no son nuevos los conflictos políticos que desestabilizaron el estado en los últimos tiempos. El estado, fuera de su territorio, ha sido catalogado como "problemático". Las razones existen. Movimientos sociales de carácter estatal con impacto nacional —el Navismo[31], por ejemplo— justifican esta afirmación. Asimismo, históricamente es de los pocos estados en que se han articulado, con capacidad de resistencia, los partidos regionales. Los avances en materia electoral han sido novedosos. Y algunos otros detalles, tratados en apartados posteriores, le dan relevancia social al lugar que hemos seleccionado para su estudio.

En lo concerniente a la justificación teórica de la investigación, los estudios y el propio modelo de Gobierno de partidos han sido aplicados hasta la fecha sobre naciones enteras, como se ha dicho reiteradamente. Aún más, ha habido más investigaciones acerca de las democracias occidentales, pues se piensa que son las únicas en que se puede dar el auténtico modelo de Gobierno de partidos. No obstante, la recopilación de Cansino (1997) y el esfuerzo efectuado por sus colaboradores sobre tres países de América Latina (México, Brasil, Costa Rica) motivan la aplicación del modelo en naciones donde las características no son, ni por asomo, parecidas a las de las democracias occidentales. De tal suerte que la contribución que se pretende hacer a la ciencia política, y que justifica esta investigación, va muy de la mano de la excepcionalidad del caso al que Coller (2000) se refiere.

De los cuatro requisitos para calificar de excepcional un caso, según Coller (2000:36), nuestro trabajo verifica tres. El contexto es el primero, puesto que hoy no existen trabajos sobre el modelo de Gobierno

[31] Denominado así por el apellido de su dirigente, Salvador Nava.

de partidos que estudien los efectos de estas relaciones en los Gobiernos subnacionales; y en los existentes sobre Gobiernos nacionales no han sido estudiados en profundidad. Esto constituye una de las originalidades del presente trabajo.

El segundo se refiere a su naturaleza pionera. Se puede afirmar, sin ninguna duda, que la investigación realizada constituye el primer paso en los estudios en el ámbito estatal y por esta misma razón las aportaciones serán únicas. Esto se afirma con fundamento en los pocos trabajos sobre los gobernadores, los partidos y, en general, sobre el ámbito estatal en México (González Oropeza, 1985:259; Alvarado, 1996:39). Además, la metodología utilizada, tomada de las propuestas hechas por Cansino en *Gobiernos y partidos en América Latina*, nunca antes había sido aplicada con estricto rigor, por lo que de algún modo este estudio puede considerase original respecto a los trabajos existentes.

La última característica de excepcionalidad de este trabajo se debe a su relevancia en la sociedad, circunstancia que se retoma a lo largo del presente trabajo respecto a San Luis Potosí. Otra relevancia social de la investigación radica en la intención de desmentir afirmaciones hechas por reconocidos estudiosos de temas políticos como Putnam (1976:49), quien asevera que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) es el medio por el cual se alcanza el poder en México.

Restaría justificar, de alguna manera, el periodo de estudio que, por supuesto, tiene su importancia. La elección del periodo fue motivada en un inicio por los sucesos políticos, intentando ubicar en un tiempo específico los sucesos considerados más relevantes y, al margen de ellos, los Gobiernos considerados estables (véase el cuadro 2). Sin embargo, conforme se fue avanzando en la investigación, salieron a relucir otros temas que daban peso a la justificación de las fechas que encuadran nuestro estudio.

Hecha la decisión de tomar el ámbito estatal como campo de estudio, se consideró la influencia que habría de tener el ámbito federal en nuestra investigación. Nos encontramos que en el tiempo que nos ocupa ocurrieron cambios sustanciales en el sistema político mexicano

que afectaron de un modo directo las relaciones Gobierno-partido materia de nuestro estudio. Se constata que el proceso de paso de elecciones no competitivas a elecciones competitivas ocurrió en este tiempo (véase el cuadro 1 del capítulo cuarto). De igual manera, el presidencialismo, característica importante del sistema de Gobierno mexicano, dio signos de debilitamiento en esta época (Valadés, 1998:364-364; Hernández, 1994:48-50). Por último, durante el transcurso de este tiempo, el sistema de partidos se fortaleció al obtener la oposición las primeras victorias reconocidas por el régimen.

Se considera, finalmente, que si en San Luis Potosí, donde se acentúa una serie de circunstancias, se pueden corroborar las hipótesis planteadas, se podrán obtener criterios generales para hacer investigaciones sobre otros Gobiernos subnacionales utilizando las pautas que se siguen en este trabajo.

Bibliografía específica

Baena del Alcázar, Mariano (1985), *Curso de Ciencia de la Administración*, Madrid, Tecnos.

——— (1999), *Elites y conjuntos de Poder en España (1939-1992): Un estudio cuantitativo sobre Parlamento, Gobierno y Administración y gran empresa*, Madrid, Tecnos.

Blondel, Jean (1994), "Hacia un análisis sistemático de las relaciones gobierno-partido", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 39, núm. 156, pp.31-45, México, unam.

Bobbio, Norberto *et al*. (1982), *Diccionario de Política*, México, Siglo xxi.

Camp, Roderic Ai (1995), *La política en México*, México, Siglo xxi.

Cansino, César (coord.) (1997), *Gobiernos y Partidos en América Latina. Un estudio comparado,* México, Centro de Estudio de Política Comparada.

Casar, María Amparo (1997), "Las relaciones gobierno partido en México", en César Cansino (coord.), *Gobiernos y Partidos en América Latina*, México, Centro de Estudio de Política Comparada, pp. 47-116.

Cazorla Pérez, José (1995), "El clientelismo de partido en la España de hoy: una disfunción de la democracia", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 87, enero-mayo, pp. 35-52, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales y Políticos.

Coller, Xavier (2000), *Estudio de casos*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.

González Oropeza, Manuel (1985), "Acceso y pérdida del poder de los gobernadores", en Pablo Gonzáles Casanova (coord.), *Las elecciones en México: evolución y perspectiva*, México, Siglo xxi, pp. 259-282.

Hernández Chávez, Alicia (1994), *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica.

Jones, Ch. O. (1970), *An Introduction to the Study of Public Policy*, Belmont, Duxbury Press.

Lindau, Juan D. (1993), *Los tecnócratas y la elite gobernante mexicana*, México, Cuadernos de Joaquín Mortiz.

Loaeza, Soledad (1999), *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta*, México, Fondo de Cultura Económica.

Lujambio, Alonso (2000), *El poder compartido: un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano.

Meny, Ives, y Jean Claude Thoening (1992), *Las políticas públicas,* Barcelona, Ariel.

Molina, Ignacio, y Santiago Delgado (1998), *Conceptos fundamentales de Ciencia Política*, Madrid, Alianza Editorial.

Parrado Díez, Salvador (1996), *Las elites de la administración estatal (1982-1991)*, Sevilla, Junta de Andalucía / Consejería de Gobernación / Instituto Andaluz de Administración Pública.

Putnam, Robert (1976), *The comparative Study of Political Elites,* EnglewoodCliffs, N. J., Prentice-Hall.

Sartori, Giovanni (1994), *Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica.

Seligman, Lester G. (1971), *Recruiting political elites*, Nueva York, General Learning

Press.
SILVERMAN, Sydel (1986), "El patronazgo como mito", en Ernest Gellner *et al*., *Patronos y clientes*, Madrid, Júcar Universidad, pp. 17-33.
SMITH, Peter (1981), *Los laberintos del poder*, México, El Colegio de México.
VALADÉS, Diego (1998), *El control del Poder*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.

CUARTO

CAPITULO IV

SEGUNDA PARTE

Factores que inciden en las relaciones Gobierno-partido

Capítulo cuarto

Diseño institucional

4.1. Introducción

4.2. El régimen político

- 4.2.1. El encuadramiento en el sistema político mexicano
- 4.2.2. El sistema de partidos con partido hegemónico
- 4.2.3. El sistema electoral mexicano
  - 4.2.3.1. Evolución
  - 4.2.3.2. El sistema electoral en San Luis Potosí
- 4.2.4. El sistema de Gobierno
  - 4.2.4.1. El presidencialismo mexicano
  - 4.2.4.2. El impacto del presidencialismo en los estados

4.3. Otros factores de incidencia

- 4.3.1. La cultura política
  - 4.3.1.1. La cultura política en México
  - 4.3.1.2. Una posible subcultura política en San Luis Potosí
- 4.3.2. El federalismo mexicano

4.1. Introducción

El objeto de este capítulo, en una primera parte, consiste en dar cuenta de forma breve del régimen político en cuyo contexto se sitúa la presente investigación. Con el conocimiento de la importancia de los sistemas que integran el sistema político, y las repercusiones que pueden tener en un estudio de esta naturaleza, en forma por demás concisa, se exponen las principales características del mismo.

En un principio, se plantean las consideraciones más importantes sobre el desenvolvimiento que el sistema de partidos ha tenido en las últimas décadas en México. A continuación, se hacen referencias pertinentes a la evolución del sistema electoral mexicano y su logro en la consolidación de procesos electorales competitivos. Por último, en esta primera parte, se hacen observaciones sobre el sistema de Gobierno, que se concretan en el presidencialismo mexicano, referencia fundamental para entender las relaciones entre el partido y el Gobierno.

Finalmente, como añadidos importantes al diseño institucional, se incluyen dos temas de gran envergadura en México: la cultura política y el federalismo. Sin pretender ser ambiciosos en la exposición de estos dos grandes temas, y reconociendo la incidencia que pueden tener como variables que afecten la explicación de las relaciones Gobierno-partido, se destacan las características que ayudan a comprender su interés para el presente trabajo.

4. 2. El régimen político

Referirse al régimen político de un país es hablar de sus instituciones y su funcionamiento. Hablar de las relaciones que se establecen entre instituciones y su funcionamiento es llegar al punto en que se encuentra el sistema político. Siguiendo este hilo conductor, el siguiente dato decisivo lo constituyen los tres sistemas fundamentales que conforman la estructura de un país y, más concretamente, su sistema político. Estos

sistemas son el sistema electoral, el sistema de Gobierno y el sistema de partidos.

Esta línea de análisis que se ha trazado llega un momento en que se bifurca debido a las formas de manejo de cada sistema. Se encuentra, entonces, que por una línea se sigue el sistema de Gobierno junto con el sistema electoral y paralelamente, por la otra línea, al sistema de partidos.

Por la línea en que se encuentran el sistema de Gobierno y el sistema electoral, se puede observar que estos son más fáciles de encuadrar. Al sistema de Gobierno se le puede calificar, para un mejor manejo, como presidencialista o parlamentarista; al sistema electoral, como de representación por mayoría, de representación proporcional o, en su defecto, combinado.

Pero, en relación con el sistema de partidos, éste muestra más complicaciones, lo que es hasta cierto punto normal, puesto que depende de factores sociales e históricos. Además, el sistema de partidos desempeña un doble papel de gran importancia; por una parte, como variable dependiente de los factores mencionados arriba (sociales e históricos), por otra, como variable independiente que determina las circunstancias de las instituciones políticas. Sobre este tema se ha formulado un sinnúmero de tesis que intentan esclarecer qué tiene mayor validez en los análisis de los sistemas de partidos, si, como se dijo antes, su dependencia de factores sociales e históricos, o la explicación de las instituciones.

Todas estas dificultades que se encuentran en el estudio de los sistemas de partidos se ven reflejadas en las clasificaciones que se han hecho de las características de los partidos. Muestra de ello son los esfuerzos realizados por los distintos científicos políticos como Duverger (1957), LaPalombara y Weiner (1966) y, más recientemente, Sartori (1980), entre otros. Pero de todas ellas quizá la clasificación más aceptada es la de Sartori. En su tipología de los partidos, en principio, se apoya en cierta forma sobre el criterio numérico que hace Duverger. No obstante, a Sartori no le satisface y expresa su disconformidad

con el criterio numérico de clasificación porque lo juzga insuficiente (Sartori, 1980:149). Al final, resuelve el problema introduciendo las particularidades de competitivo y no competitivo, con el único fin de establecer una clasificación más completa que ayude a destacar lo más importante de los sistemas de partidos.

4.2.1 El encuadramiento en el sistema político mexicano

La complejidad del sistema político mexicano ha sido evidente. Basta echar una mirada a la serie de apelativos que le han asignado, todos ellos son acertados, pero también llenos de censura. Los hay desde los nombres novelescos como "dictablanda" o el acuñado por Vargas Llosa de "la dictadura perfecta", hasta los que se refieren al partido oficial o semioficial como "abrumadoramente predominante", o "la monarquía sexenal absoluta" mencionado por Cosío Villegas. Sin olvidar, claro está, la definición de "cuasi democrático", de Samuel Finer, o el de Kenneth Johnson, de "democracia esotérica".

Si se toma en cuenta esto, es válido remitirse a lo dicho por Zamitz acerca de lo interesante del estudio del sistema político mexicano. Este interés lo fundamenta en "su prolongada estabilidad, al sistema de partido único, a su relativo éxito económico, al poder presidencial, a la ausencia desde hace largo tiempo de movimientos sociales organizados que sostengan prácticamente la congruencia de ideas y propósitos" (Zamitz, 1988:74). Indica además, la importancia que tiene el sistema político mexicano en casi cualquier estudio de ciencia política.

4.2.2. El sistema de partidos con partido hegemónico

Está ampliamente difundido que el sistema de partidos que más se adecua al caso mexicano es el mencionado por Sartori y denominado por él mismo como no-competitivo[1]. Si se parte de la clasificación hecha

[1] "Un sistema es no competitivo si, y sólo si, no permite elecciones disputadas. Claro que lo que importa es la norma real, no la legal. Cualesquiera sean las normas legales, la

por Sartori, se puede comenzar exponiendo que el reconocimiento real a los partidos políticos y su mención en la Constitución de México no ocurrió sino hasta la reforma de 1977, y justo entonces fue cuando se comenzó a tener la idea de un sistema de partidos. Sin embargo, para hablar de competitividad habría que esperar prácticamente dos décadas más. Es cierto que las elecciones presidenciales de 1988 dieron un sesgo al régimen político, que en 1993, como más adelante se mostrará, se cumplieron los requisitos de elecciones competitivas y la participación de los partidos en teoría se fortaleció; pero el verdadero momento decisivo comenzó en las elecciones de 1997. No precisamente por haber sido la derrota más grande, hasta esa fecha, en la historia del partido oficial[2], sino por representar un "cambio dramático" para el régimen (Crespo, 1998:77). De ahí que en tanto no inició 1993, año en que se reconocieron en la teoría elecciones competitivas (véase el cuadro 1), y se cumplió el ejercicio de 1997, el sistema de partidos fue ampliamente cuestionado. Incluso, en años siguientes, y que llegan hasta nuestros días, el sistema de partidos en México se ha vituperado ampliamente. Tanto ha sido así que se ha llegado a cuestionar la existencia de un sistema de partidos como tal. Así lo deja ver Woldenberg cuando dice que "en sentido estricto en nuestro país nunca hemos tenido un sistema de partidos digno de ese nombre" (Woldenberg, 1995:422). Esto ha sido claro, y por esto mismo hablar con profundidad sobre los partidos en México se torna complejo.

Las reglas que se ejercieron en el sistema de partidos en México, aceptando la idea de que existe un sistema de partidos, al determinarse la no-competitividad, no fueron fundamentadas exclusivamente con apego al sistema electoral. Este hecho constituye sólo una parte. La falta

competencia termina, y la no competencia comienza, cuando quiera que a los adversarios y los oponentes se les prive de la igualdad de derechos, se les ponen impedimentos, se les amenaza, se les aterroriza o incluso se les sanciona por atreverse a decir lo que piensan" (Sartori, 1980:258).

[2] "la mayor derrota electoral del PRI se registró en 1997 y, sin embargo, ese partido siguió siendo la principal fuerza política: de seis gubernaturas en disputa obtuvo cuatro; de 300 diputaciones de mayoría relativa conquistó 165 (55%) y acumuló casi el 40% de la votación nacional, es decir, 13 puntos por encima de su más cercano perseguidor (PAN), y 14 puntos por encima del tercer lugar (PRD). Esta votación tradujo por ley en el 48% de la diputación federal" (Crespo, 1998:73).

de competitividad en el sistema de partidos atañe también a factores históricos. Diría González Casanova que mirando la historia se dan dos situaciones afines, "el de un partido único y predominante en las naciones de origen colonial, y el del partido de Estado, el partido del bloque hegemónico y su gobierno" (González Casanova, 1981:97). La influencia del pasado pareciera fortalecerse en la época actual y dar pauta para mantener esta tendencia bivalente: el Estado y el partido. Pero se debe entender que el Estado lo era el presidente únicamente, y el partido el Revolucionario Institucional. Esta amalgama de rara conformación partió no sólo del sistema electoral, de la historia y la cultura política, sino de todas aquellas nuevas tendencias que fueron surgiendo durante el transcurso del tiempo y que los ayudaron a mantenerse y continuar en el poder. No se puede decir que el PRI ha sido el mismo a través del tiempo. Muchas de sus tendencias han sobrevivido y, debido a la incapacidad de la oposición para articularse, el partido ha sido perenne. Además, ellos "el presidente y el PRI" eran los únicos autorizados para establecer la competencia. Con quién o contra quién; ellos lo designaban, ellos los elegían y ellos lo hacían posible. El partido no luchaba por el poder, lo tenía. El partido no buscaba el poder, lo ordenaba.

Por otro lado, en los estados la relación que se establecía entre el Gobierno y el partido era una copia fiel de lo que se observaba en el ámbito nacional. En este caso particular Araya expresa:

> En el caso de San Luis Potosí —como en el de muchos de los estados mexicanos—, el partido oficial —por la fusión que existe entre éste y el Estado— ha contado con mayores recursos, en relación con otras organizaciones políticas, para hacer efectivo el ejercicio del poder. Entre los recursos más importantes está el apoyo del aparato del Estado, que implica no sólo el respaldo de mayor capital económico, sino también de la figura de autoridad, encarnada en los diferentes presidentes y en otros miembros que conforman el gobierno (Araya, 1994:96).

A pesar de lo anterior, y teniendo en cuenta que ello supone una alteración del sistema político, San Luis Potosí ha sido uno de los pocos estados en los cuales se ha formado un partido regional con capacidad de resistencia. El Frente Cívico Potosino[3] ha sido, en la historia política potosina, el que mejor ha logrado articularse y hacer frente al poder político que, básicamente, representaba el PRI. Pero sólo ha tenido fuerza en la capital del estado, fuera de ahí el dominio ha sido ejercido por el partido oficial.

A simple vista, se puede identificar una serie de partidos participantes en la política nacional y, siguiendo al criterio numérico, se podría hablar de multipartidismo. Pero, en estricto sentido, los dos partidos con más presencia han sido el PRI y el PAN. Sin embargo, el PAN no ha representado competencia real. Ya Cosío Villegas lo mencionaba en 1973, y el transcurso de los años no parece haber cambiado gran cosa la situación. En concreto, del Partido Acción Nacional reconocía y decía que era "el único e independiente opositor del gobierno. Algo es algo, desde luego; pero no suficiente para la salud política nacional. Como no ha ganado ni está ganando bastante fuerza, es difícil esperar confiadamente que en un futuro previsible llegue a ser un muro de contención del poder desbordado del gobierno y de su partido" (Cosío, 1973:69).

Este reconocimiento de la falta de competitividad en que se han encontrado los partidos en México, no basta para encuadrar por entero a los sistemas de partidos en el esquema de Sartori. Para ello, es preciso

[3] Los antecedentes del Frente Cívico Potosino (FCP) los encontramos en las elecciones del 7 de diciembre de 1958. En aquel entonces, un grupo de priístas relegados se organizó contra el poder político que se venía ejerciendo y conformó el Comité Estatal de Trabajadores Intelectuales (CETI) y otras organizaciones con antecedentes priístas como lo fueron Acción Cívica Potosina y el Frente Reivindicador de la Ciudadanía Potosina (FCRP); organizados todos contra el cacique del estado, el priísta Gonzalo N. Santos. De esta lucha habría de surgir la alianza denominada Unión Cívica Potosina, comandada principalmente por el doctor Salvador Nava Martínez. En años recientes, este mismo personaje dirigiría el FCP y buscaría y se concretarían alianzas con otros partidos.

añadir las subdivisiones de partido único[4] y partido hegemónico[5] para los sistemas de partidos no competitivos; esta última es la que el propio Sartori considera más apropiada para el desarrollo que han tenido los partidos en México. En este sentido, se coincide en reconocer que lo que en realidad ha existido en México ha sido un partido hegemónico, por lo menos hasta 1988. Ya que, según Cansino, en las elecciones de dicho año se sitúa la línea o hilo final del partido hegemónico. Añade que "la apertura política del régimen no alteró en lo sustancial la naturaleza no competitiva del sistema de partidos, pero sí el carácter de la oposición" (Cansino, 2000:193). En apoyo a lo dicho por Cansino, lo que ocurrió fue un vuelco de sistema de partido hegemónico a sistema semicompetitivo[6] "donde la predominancia de un partido sobre los otros no se decidía exclusivamente por los sufragios emitidos" (Cansino, 2000:197). Lo cual no significa que porque, a partir de esa fecha, la oposición haya tenido logros en el porcentaje de votos, éste constituya el único indicador para considerar competitivas las elecciones y sea posible aseverar de manera rotunda el fin de la hegemonía. Se entiende, de esta forma, que el partido hegemónico seguía siendo hegemónico, pero ya no estaba siendo "tan hegemónico".

De la misma manera, en el estado de San Luis Potosí, el partido ha hecho valer su hegemonía considerablemente en las elecciones

[4] "Partido único significa exactamente lo que dice: sólo existe, y sólo se permite que exista, un partido" (Sartori, 1980: 263).

[5] "el partido hegemónico no permite una competencia oficial por el poder, ni una competencia *de facto*. Se permite que existan otros partidos, pero como partidos de segunda, autorizados; pues no se les permite competir con el partido hegemónico en términos antagónicos y en pie de igualdad" (Sartori, 1980:276).

[6] En una nota a pie de página y basándose en la definición de Sartori sobre sistema no competitivo, Cansino escribe: "una situación semicompetitiva estaría indicada por la presencia formal de garantías políticas para la competencia, así como de oposiciones reconocidas. Sin embargo, también prevalecerían, aunque en menor grado o de manera velada, algunos de los obstáculos referidos por Sartori. En otros casos, la condición semicompetitiva estaría indicada por la coexistencia de partidos políticos de oposición con un partido históricamente hegemónico, cuyas específicas formas de articulación social (corporativismo o clientelismo) garantizan su predominancia sobre otros partidos, aun existiendo garantías reales o formales para la competencia y el pluralismo político" (Cansino, 2000:197).

para la gubernatura. De manera absoluta ha sido el triunfador de todas y cada una de las elecciones. No así en el ámbito municipal, donde la oposición ha encontrado en la alcaldía de la capital su único bastión de poder político[7]. Pero como esta investigación se circunscribe al ámbito estatal, el predominio del PRI sí se muestra como factor de importancia. Porque además, entre otras cosas, a través de él se ha realizado en parte el reclutamiento y el control de las masas, y además ha servido como conducto de las demandas sociales y como medio para legitimar elecciones (Aguilar, 1993:300).

En otro orden de ideas, en San Luis Potosí, como en México en general, en los últimos 20 años ha habido una evolución en la reglamentación electoral, la expansión de la oposición y, en general, todo el sistema político. Sin embargo, en el caso concreto del estado en cuestión, la oposición sólo ha sabido articularse para obtener el triunfo en ciertos municipios. Pero en el resto de ellos, el PRI continúa siendo dominante gracias a la flexibilidad y la adaptabilidad a los cambios que se suele atribuir a los partidos hegemónicos (Crespo, 1998:104). Estas circunstancias han sido puestas a prueba sobre todo en este último par de décadas.

Si se hace una reflexión, como la hecha por Crespo (1998) sobre la hegemonía del partido, se puede observar una ligera variabilidad en el estado. Una transformación respecto a la posición del partido que, a su entender, aún no se sabe si se concretará o no lo hará. Este movimiento al

---

[7] De 1980 a 1982 ejerció el cargo Miguel Valladares, de filiación priísta; de 1983 a 1985, Salvador Nava Martínez, que llegó al poder a través de una alianza entre el Partido Acción Nacional, Partido Democrático Mexicano y el Frente Cívico Potosino; de 1986 a 1988, el cargo lo ocupó Guillermo Medina de los Santos, de filiación priísta; de 1989 a 1991, Guillermo Pizzuto Zamanillo, con alianza del PAN y del FCP; de 1992 a 1994, Mario Leal Campos, de filiación panista; en 1995 hubo un Concejo Municipal Provisional conformado pluralmente; de 1995 a 1997 estuvo en el cargo Luis García Julián, de filiación priísta. De seis elecciones, tres han sido para el PRI y tres para el PAN. Después de 1997, ganó el PAN la alcaldía con Alejandro Zapata Perogordo, y en las elecciones de 2000, Acción Nacional volvió a obtener el triunfo con Marcelo de los Santos Fraga.

que se alude es de partido hegemónico a partido dominante[8]. Con lo cual se entiende que el partido dominante se considera un pariente institucional del partido hegemónico, pero inclinado más hacia la competitividad que a la no competitividad (Crespo, 1998:24-25).

Estas tendencias indican que el sistema de partidos vigente en México se encuentra en una evolución positiva, ya sea porque se hable de una transformación del sistema no competitivo a semicompetitivo, como lo indica Cansino, o de partido hegemónico a partido dominante, como afirma Crespo.

En cualquier caso, lo que queda claro acerca de los cambios que se están produciendo, se hable de una o de otra modificación en el sistema de partidos, es la excepcionalidad de los mismos a lo largo de la historia política de México. Este acontecimiento repercute de muy distintas formas en cada uno de los estados de la federación. Así, el Partido Revolucionario Institucional, concretamente en San Luis Potosí, tiene una hegemonía que se sostiene con alfileres.

4.2.3. El sistema electoral mexicano[9]

Este apartado se expone siguiendo la recomendación de Dieter Nohlen (1994:283) de "Hacer referencia al aspecto político contextual así como a las reformas del sistema electoral mexicano, resulta básico para su entendimiento". Estas dos perspectivas de análisis son las que se siguen en el presente apartado y que se expondrán a continuación.

---

[8] Para mayor información sobre las diferencias entre partido dominante y partido hegemónico véase José Antonio Crespo (1998), *¿Tiene futuro el PRI? Entre la supervivencia democrática y la desintegración total*, México, Grijalbo.

[9] Existe una vasta literatura sobre el sistema electoral mexicano abordado desde muy distintos enfoques y desde tiempos ya lejanos hasta los recientes, tanto artículos como libros completos. Tenemos, por ejemplo, el de 1964 con Mario Moya Palencia, *La reforma electoral,* México, Ediciones Plataforma, hasta los más actuales como son: Pablo Gonzáles Casanova (coord.) (1985), *Las elecciones en México: evolución y perspectiva*, México, Siglo

4.2.3.1. Evolución

En virtud de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE) del 28 de diciembre de 1977, cuando José López Portillo ocupaba la presidencia, se produjo una de las reformas que han cambiado sustancialmente la antigua ley de 1946. De hecho, a partir de los años setenta, el sistema electoral ha sufrido constantes trasformaciones, y éstas han respondido de alguna manera a las exigencias populares de lograr mayor democratización, y al intento de adaptar la legislación electoral al momento político (Nohlen, 1994:284).

En cuanto a la estructura, ésta se mantuvo sin cambios y permaneció como lo señala la ley de 1946. Se configuraba, por tanto, la estructura vertical como sigue: Comisión Federal Electoral, Comisiones Locales Electorales, Comités Distritales Electorales y Mesas Directivas de Casilla. Las facultades de estas autoridades se incrementaron debido a la intención democratizadora que se venía dando como consecuencia de las elecciones presidenciales de 1976, en las que José López Portillo había actuado como candidato único.

Uno de los puntos más sobresalientes de la LOPPE es la competencia que atribuye a la Comisión Federal Electoral de acordar el registro, fusión y prerrogativas de los partidos y asociaciones políticas, quitándole esta facultad a la Secretaría de Gobernación.

En lo que se refiere a las Comisiones Locales Electorales, éstas no cambian su estructura y funcionamiento. Con la salvedad de los ciudadanos que las integran, que ahora son resultado de la insaculación hecha por la Comisión Federal a través de una nueva figura que se

---

XXI; Dieter Nohlen (1981), *Sistemas electorales del mundo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales; Dieter Nohlen (1994), *Sistemas electorales y partidos políticos,* México, Fondo de Cultura Económica; Dieter Nohlen (1996), "La trilogía: sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partido", México, *Revista del Tribunal Federal Electoral*, Vol. V, núm. 8, p. 83-90; Juan Molinar Horcasitas (1991), *El tiempo de la legitimidad*, México, Cal y Arena; Eduardo Castellanos Hernández (1997), *Sistemas electorales en México*, Serie IV. El Congreso y las políticas nacionales, Vol. III, Sistemas políticos y electorales, Tomo I, México, Instituto de Investigaciones Legislativas; entre otros.

denomina Comité Técnico y de Vigilancia del Registro Nacional de Electores.

Por primera vez la integración de los partidos políticos nacionales y las asociaciones políticas nacionales posibilitan hablar de la existencia de un sistema de partidos políticos. De tal forma que los partidos se consideran "entidades de interés público que contribuyen a formar la representación nacional y se reconoce claramente la función social de su acción política"[10] (Castellanos, 1997:427).

El registro definitivo y el registro condicionado son las dos vías que se establecen para la obtención del registro de los partidos políticos nacionales[11]. Para la pérdida del registro la ley fija como causa el no cumplir con los requisitos exigidos y, por primera vez, el no alcanzar un límite mínimo de votación.

Los partidos políticos pueden tener "acceso en forma permanente a la radio y la televisión; disponer de los medios adecuados para sus tareas editoriales; contar en forma equitativa, durante los procesos electorales, con un mínimo de elementos para sus actividades de campaña electoral y propaganda; exención de impuestos y derechos y disfrutar de franquicias postales y telegráficas" (Castellanos, 1997:428).

El voto de los ciudadanos es universal, libre, secreto y directo; con los requisitos de ser ciudadano mexicano, cualquiera sea su sexo y con una edad de 18 años cumplidos, se encuentre inscrito en el padrón

---

[10] Se establece como función de los partidos la de "propiciar la articulación social y la participación democrática de los ciudadanos; promover la formación ideológica de sus militantes; coordinar acciones políticas conforme a principios y programas, estimular discusiones sobre intereses comunes y deliberaciones sobre objetivos nacionales, a fin de establecer vínculos permanentes entre la opinión ciudadana y los poderes políticos" (Castellanos, 1997:427).

[11] "En el primer caso se requiere esencialmente contar con 3000 afiliados en cada una, cuando menos, de la mitad de las entidades federativas o bien tener 300 afiliados, cuando menos, en cada uno de la mitad (150) de los distritos electorales uninominales (300). En el segundo caso, se requiere fundamentalmente haber alcanzado por lo menos el 1.5 por ciento del total en alguna de las votaciones de la elección para la que se otorgó el registro condicionado. Los partidos políticos pueden fusionarse entre sí y con ellos las asociaciones políticas nacionales" (Castellanos, 1997:427-428).

electoral, no exista algún impedimento legal y sus derechos políticos puedan ejercerse. El voto pasivo es exclusivo de los partidos políticos.

El padrón electoral corre a cargo del Registro Nacional de Electores, el cual conforma la oficina central en la capital de la República, delegaciones en las entidades federativas, delegaciones en los distritos electorales uninominales y delegaciones en los municipios de la República. Las personas que integran la oficina central son el director, un secretario general y un Comité Técnico de Vigilancia. Este último, como se dijo antes, es de nueva creación y se compone por tres representantes de las entidades del Gobierno federal, que tienen bajo su responsabilidad el desempeño de las actividades de estadística, informática y de estudio del territorio nacional. La formulación de la lista de candidatos a insacular constituye una tarea de importancia, cuyo único fin es conformar las Comisiones Locales Electorales y los Comités Distritales. La actualización del padrón único es una más de sus responsabilidades.

La fórmula electoral no es de gran interés para el presente estudio, puesto que se ocupa exclusivamente del Ejecutivo dentro del cual históricamente el más votado es el ganador.

Una última reforma realizada en el periodo de Gobierno de López Portillo, con fecha 6 de enero de 1982, se centra en los medios de impugnación; al efecto existen tres secciones: una sección para los actos preparatorios, otra para los actos del proceso electoral y una tercera contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados.

En febrero 12 de 1987, cuando era presidente Miguel de la Madrid, se aprobó una de las reformas legales más extensas. Pero en lo esencial no se observan grandes cambios. Las autoridades electorales continúan sin alteración; las organizaciones políticas siguen considerándose las mismas (partidos políticos y asociaciones políticas nacionales). Se establece el financiamiento público. El voto se mantiene con las mismas características de universal, libre, secreto y directo. El padrón electoral sigue estando a cargo del Registro Nacional de Electores con casi idéntica estructura.

El 6 de enero de 1988 se aprobó una nueva reforma del Código Federal Electoral sin trascendencia para nuestro estudio.

Antes de la aprobación del Código Federal y de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), sustituto de los antiguos ordenamientos, que fue publicado el 15 de agosto de 1990, existieron ciertas condiciones que propiciaron uno de los cambios fundamentales en el sistema electoral mexicano. La creación de la Comisión Especial fue un punto de partida que desembocó en una de las reformas constitucionales de mayor valor para el sistema electoral. Gracias a la composición plural de dicha Comisión Especial, la cual se integraba por partidos políticos, asociaciones políticas, organizaciones sociales, ciudadanos e instituciones académicas, se alcanzaron logros jamás antes vistos, tales como los que a continuación se describen.

En la reforma constitucional, previa a la aprobación del COFIPE, la autoridad electoral obtiene por fin su independencia de la Secretaría de Gobernación. Con ello, la autonomía frente a la administración central y, por tanto, frente al partido gobernante, queda plenamente establecida; así, se cumple una condición más para hablar de elecciones competitivas, es decir, la "neutralidad del gobierno respecto a la organización del proceso electoral" (Vallés, 1997:15). Cuatro años más tarde habría de concretarse otro logro que fortalecería la autonomía e independencia del Instituto Federal Electoral (IFE), y que se manifestó en la sustitución de los consejeros magistrados del Consejo General por consejeros ciudadanos. Debe mencionarse que éste último es el órgano máximo de Gobierno del IFE.

Las autoridades contempladas en el COFIPE, en sus órganos centrales, son: el Consejo General, la Junta General Ejecutiva y la Dirección General.

Una novedad, de gran valía para la conformación y desempeño de las actividades del IFE, es el establecimiento del Servicio Profesional Electoral, el cual encuentra su apoyo en el artículo 41 constitucional. El ingreso en dicho Servicio se encuentra supeditado al cumplimiento de los requisitos personales, académicos y de reputación que establece el estatuto del mismo.

Respecto a los partidos políticos y a las prerrogativas de éstos, se mantienen prácticamente en las mismas condiciones en que se venían dando.

El derecho al voto no cambia, siendo universal, libre, secreto, directo; sólo se añade la característica de personal e intransferible.

El Registro Nacional de Electores continúa encargado del padrón electoral, y la credencial de elector es el documento obligatorio para el ejercicio del voto.

Hasta los setenta, la autoridad encargada de dirimir las controversias era contemplada como una autoridad que resolvía los problemas de manera política. Para finales de los ochenta, se creó el Tribunal de lo Contencioso Electoral, organismo autónomo y de carácter administrativo que permite resolver de manera jurídica las controversias por encima de posiciones políticas. En el inicio de los noventa alcanzó una fuerte madurez lo que se denominaría más tarde Tribunal Federal Electoral. De esta manera, casi se cumple otro de los requisitos de las elecciones competitivas, que es la "existencia de una instancia independiente que dirima los conflictos que surgen de la aplicación de las normas electorales" (Vallés, 1997:15).

El recuento de los votos gana en transparencia, y mediante levantamiento de previa acta pública de cada paquete electoral se guardan éstos para proclamar los resultados definitivos tres días después. De este modo, el sistema se aproxima cada vez más a las elecciones competitivas.

La credencial para votar, vista como uno de los instrumentos que permiten controlar el fraude electoral, requirió de mayor atención, como lo muestran los artículos que se adicionaron al COFIPE, con fecha 12 de junio de 1992. De esta manera, también se realiza un saneamiento del padrón electoral expidiendo nuevas credenciales. Es importante destacar que la credencial, según la redacción de esos artículos, es una de las credenciales con mayor número de medidas de seguridad, con el fin de evitar su falsificación. Para ser exacto, consta de fotografía, holograma, huella digital, barra magnética, firma y datos del titular; así como el requisito de estar registrado en el padrón electoral.

Las reformas al COFIPE del 24 de septiembre de 1993 muestran la preocupación de las autoridades gubernamentales por que se llevasen a cabo elecciones competitivas en el proceso que se avecinaba para 1994.

Uno de los puntos clave es la sustitución de los consejeros magistrados, pertenecientes al Consejo General del IFE, por los consejeros ciudadanos. En el tenor de procurar mayor democratización del sistema electoral mexicano, se contempla también la figura de los observadores electorales.

Aún más, esa voluntad de elecciones competitivas llevó a reglamentar con mayor seriedad el acceso de los partidos políticos a los medios de información y publicidad durante el periodo electoral. En cuanto al financiamiento de los partidos, éste se volvió más rígido y transparente.

La reglamentación de la credencial para votar se fortalece, y adquiere unas características de seguridad como muy pocas credenciales en el mundo. Circunstancia que la vuelve casi infalsificable.

Finalmente, se logra que los resultados preliminares de las elecciones sean revelados inmediatamente.

Las reformas constitucionales posteriores a 1993 no constituyen un gran valor para el presente estudio.

A través de la descripción cronológica anterior se muestra el avance del sistema electoral mexicano durante el periodo de estudio, y se define, de manera temporal, cómo las elecciones van alcanzando un cierto grado de competitividad. El cuadro posterior muestra este hecho conforme a las características que Vallés (1997) señala para elecciones competitivas.

Cuadro 1. Análisis de las cuatro últimas leyes electorales para determinar elecciones competitivas

Características de elecciones competitivas	*LOPPE 1977	**CFE 1987	***COFIPE 1990	****COFIPE 1993
Derecho universal del voto	x	x	x	x
Convocatoria regular y periódica de elecciones	x	x	x	x
Libertad de asociación para presentar candidatos	x	x	x	x
Igualdad en el acceso a los medios de información y publicidad				x
Neutralidad del Gobierno			x	x
Garantías para una libre emisión del voto				x
Recuento público de los votos emitidos			x	x
Aplicación de las reglas preestablecidas para la adjudicación de escaños	x	x	x	x
Existencia de una instancia independiente para dirimir los conflictos		x	x	x

Fuente: Elaboración propia.
*Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del 28 de diciembre de 1977.
**Código Federal Electoral del 12 de febrero de 1987.
***Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales del 15 de agosto de 1990.
****Reformas al Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del 24 de septiembre de 1993.

Es verdad que existieron reformas constitucionales entre estos cuatro momentos que no se han tomado en cuenta. Sin embargo, el hecho se justifica porque los cambios de las respectivas leyes, de las cuales se ha hecho mención, son los más representativos en la evolución del aspecto jurídico y respecto al ámbito de las elecciones para gobernadores. Y no fue sino hasta que se aprobaron las reformas constitucionales cuando los decretos y artículos transitorios de la respectiva reglamentación electoral alcanzaron una real eficacia.

Podríamos señalar que fue también importante la reforma de 1996, que tuvo como objeto básicamente la Cámara de Diputados y en parte la de Senadores. Sin embargo, esa reforma no es de gran interés para nuestro trabajo.

Tenemos, entonces, que el voto universal, la convocatoria regular de elecciones, la libre asociación y la aplicación de las reglas para la adjudicación de escaños son datos del sistema que existen desde la ley de 1977.

En el código de 1987 se gana un punto más al surgir el Tribunal de lo Contencioso Electoral, que da lugar, como se dijo en su momento, a resoluciones jurídicas por encima de las políticas.

Con la aprobación del código de 1990, como muestra el cuadro 1, hubo un sustancial avance en la competitividad, ya que se lograron conquistar dos aspectos más. Se observa que la neutralidad respecto de la autoridad electoral se dio a partir de esta fecha y alcanzó su madurez definitiva en una reforma constitucional de 1994. El recuento público aparece también en este código, y en el posterior adquiere, debido a los medios tecnológicos, no sólo el carácter de público, sino también se obtiene la publicación de resultados preliminares inmediatos. Estos procesos de reglamentación, en los cuales se observan los requisitos pero no su desarrollo, resultan normales. Claro está que la madurez total no la alcanzan hasta el ejercicio, es decir, cuando plenamente puede mostrarse en las elecciones su aceptabilidad y funcionamiento.

Como consecuencia de las reformas del COFIPE de 1993, vistas desde este plano, ya se percibe en el ambiente la existencia de elecciones competitivas. Esto es producto de la reglamentación sobre el financiamiento y la igualdad en el acceso a los medios, la cual exige que en uno y otro casos la actuación sea diáfana.

Las garantías para una libre emisión del voto, es decir, que no se ejerza en ningún sentido y en ninguna circunstancia amenazas, intimidaciones o coacción al votante, están muy ligadas a las condiciones socioeconómicas y culturales. De ahí que sea difícil comprobar si las garantías para la libre emisión funcionan. Se ha pensado que, a medida que se obtiene un avance en el resto de los requisitos, la libertad para la emisión del voto aumenta en consecuencia. Sin embargo, se trata sólo de una opinión. Incluso existen otras circunstancias al margen de las anteriores que pueden determinar que unas elecciones no sean competitivas, a pesar de cumplirse todos los requisitos legales.

Pese a la lucha emprendida por alcanzar estos logros, se advierte que "la tendencia no significa consecución total del objetivo que se pretende" (Vallés, 1997:15). No obstante, muchos de los logros obtenidos en estos años se consolidarían de manera definitiva durante los años posteriores.

4.2.3.2. El sistema electoral en San Luis Potosí

Tres son las situaciones que en el último siglo le han dado una personalidad propia al entorno electoral de San Luis Potosí y han marcado una diferencia respecto al resto de los estados. Una ocurrió a inicios de los años veinte y las otras dos corresponden a la historia reciente del estado.

La primera peculiaridad del estado es el derecho al voto concedido por primera vez a la mujer por el decreto número 106, con fecha 8 de enero de 1923[12]. De este modo, San Luis Potosí fue el primer estado, en toda la República Mexicana, que otorgó este derecho. El derecho al voto femenino en el ámbito federal no se reconocería sino treinta años después. Por tanto, se puede decir que fue en San Luis Potosí donde por primera vez se comenzó a hablar de igualdad de sexos en la arena electoral, contemplada y respaldada por la ley.

Las otras dos circunstancias propias del estado en materia electoral ocurrirían en la década de los noventa.

La segunda circunstancia especial se dio en el ámbito municipal y se dirigió a todos y cada uno de los municipios de la entidad: la implantación de la segunda vuelta en el ámbito municipal. El dato se menciona en la exposición de motivos de la Ley Electoral del Estado y de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, publicado en 1996, como "una vía de confirmación del mandato inequívoco del pueblo y como una forma práctica consensual para superar

---

[12] Para ver el decreto consúltese: Tomás Calvillo Unna y Sergio Cañedo Gamboa (1999), *El Congreso del estado de San Luis Potosí y la nación. Selección de documentos (1824-1923)*, México, El Colegio de San Luis-H. Congreso del Estado.

el desencuentro comunitario y los riesgos del desborde institucional. Esta figura es una forma válida de evitar conflictos electorales, manteniendo la preeminencia de la voluntad popular" (Const. / LEE, 1996:16).

Esa figura, al igual que el voto de la mujer, surgieron por primera vez en la República Mexicana y a partir de ellas se instauraron en otros estados. Ello es interesante para la investigación sobre el estado, al ser éste pionero en la implantación de nuevos ordenamientos, figuras y procedimientos nunca antes aplicados en otros estados.

La última circunstancia que define al estado como especial es la completa ciudadanización de los órganos electorales. Ésta se encuentra también entre las acciones vanguardistas nunca antes vistas en México en algún otro ordenamiento federal, estatal o municipal. Se recompuso lo que durante mucho tiempo fueron brazos del Gobierno, que eran los Consejos Estatales Electorales[13], en los cuales actuaba como presidente el Secretario General de Gobierno de modo que él ejercía el poder en las elecciones. Después de 1990 se obtuvo la plena independencia de los órganos electorales, y alrededor de 1996, la total responsabilidad al estar compuestos por los ciudadanos. De nueva cuenta, el estado de San Luis Potosí fue el primero en alcanzarlos.

Todos estos detalles destacables dan fuerza a la intención democrática del lugar. Sin embargo, esta intención vista en la letra no siempre se pone en práctica, como se verá en su momento. Pese al avance federal en materia electoral, en los estados el proceso ha sido más lento. La ley electoral en los estados del país se muestra muy atrasada en comparación con el ámbito federal (Aziz, 1992:7).

En cualquier caso, no se puede negar que tanto estas como otras novedades de la vida política de San Luis Potosí han hecho que sea considerado un estado a la vanguardia en materia política.

---

[13] Sobre la integración de los organismos político-electorales anteriores a la neutralidad del Gobierno véase Jorge Madrazo (1985), "Reforma política y legislación electoral de las entidades federativas", en Pablo Gonzáles Casanova (coord.), *Las elecciones en México: evolución y perspectiva*, México, Siglo XXI, p. 289-327.

4.2.4. El sistema de Gobierno

Es más que conocido que el sistema de Gobierno que impera en México es el presidencialista[14]. Con el conocimiento que se tiene sobre América Latina, se puede saber que hablar de presidencialismo no es hablar de bastas condiciones generales que lo puedan identificar, sino, por el contrario, es introducirse en un intrincado sistema de Gobierno que requiere más que las simples nociones que la palabra insinúa. Se conoce, como ya se ha dicho en otras líneas, que hay tantos presidencialismos como países que lo ejercen y que ocuparse de alguno de ellos es involucrarse en terrenos específicos del país en cuestión. Por lo tanto, el presidencialismo puede ser visto desde dos perspectivas. La primera, desde su aspecto legal, y la segunda, desde su aspecto real.

La perspectiva desde su aspecto legal es quizá en la que más pueden confluir todos los sistemas presidencialistas, pues la ley no coincide con la práctica. La perspectiva desde su aspecto real es sin duda desde la cual se observan los sucesos más extraordinarios, por lo que este es el enfoque que más puede servir para entender las cuestiones que atañen a esta investigación.

4.2.4.1 El presidencialismo mexicano[15]

Al presidencialismo mexicano se le suelen atribuir cuatro etapas previas, identificadas de la siguiente manera: 1. Caudillista, representada por José María Morelos. 2. Despotismo, identificado con Antonio López de Santa

[14] "un sistema político es presidencial si, y sólo si, el jefe de Estado (el presidente) a) es electo popularmente; b) no puede ser despedido del cargo por una votación del Parlamento o Congreso durante su periodo preestablecido, y c) encabeza o dirige de alguna forma el gobierno que designa" (Sartori, 1994b:99).

[15] El estudio del presidencialismo ha sido uno de los temas importantes en México, por lo que no es de extrañar la gran cantidad de bibliografía existente sobre el tema. Entre los que sobresalen tenemos los trabajos realizados por Daniel Cosío Villegas (1973), *El sistema político mexicano*, México, Joaquín Mortiz; Jorge Carpizo (1984), *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo xxi; Alicia Hernández Chávez (1994), *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica, entre otros.

Anna. 3. Liderazgo republicano, reconocido a través de Benito Juárez. 4. Dictadura, simbolizada por Porfirio Díaz[16] (Valadés, 1998). Con esto se da paso a la quinta y última etapa que se define como presidencialismo constitucional.

Se entiende que el presidencialismo constitucional surgió con la caída de Porfirio Díaz y el ascenso al poder de Francisco I. Madero en 1911. En aquellos tiempos se sostenían los primeros debates sobre cuál sería el sistema de Gobierno más propicio. Se trata de la lucha conocida entre el presidencialismo y el parlamentarismo, en que este último no tuvo mucho eco, y se instauró el sistema presidencialista[17].

En el naciente presidencialismo mexicano de aquella época no se percibía todavía el autoritarismo como uno de los rasgos que habrían de caracterizarlo más tarde. El autoritarismo emergió poco a poco, no como imposición de una persona o grupo, sino por la necesidad y las circunstancias políticas del momento. La intención de crear un Ejecutivo fuerte y autoritario no se contraponía con la idea del reconocimiento del Congreso ni con la separación de poderes, sino que respondía a la necesidad manifiesta de un orden. Así es como se consiguió institucionalizar el autoritarismo, y aparecieron figuras proclives a él como el clientelismo (Espinoza, 1999:61).

Esa necesidad de hacer frente al caudillismo y a los caciques regionales que producían un desgobierno nacional dio lugar al fuerte presidencialismo centralista que se extendió a lo largo de todo el siglo XX, y cuya mejor comparsa la encontró en el denominado Partido Nacional Revolucionario (PNR, instituido en 1929) primero, Partido de la Revolución Mexicana (PRM, 1938-39) después, y finalmente Partido Revolucionario Institucional (PRI, 1946). Es cierto que los liderazgos locales, caciquismos y demás hacían imposible la gobernabilidad, lo que dio por resultado el establecimiento de un Poder Ejecutivo fuerte,

---

[16] Para algunas observaciones breves sobre estas etapas se puede ver el libro de Diego Valadés (1998), *El control del Poder*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.

[17] Sobre este debate en México véase Valadés (1998), *op. cit.*

que pretendía instalar una autoridad con el suficiente mando para conseguir estabilidad en el Gobierno. A pesar de eso, los líderes locales, caciques, etcétera, no desaparecieron, sino que más bien se ordenaron o subordinaron bajo un partido que los utilizaba, protegía y secundaba en beneficio de sus intereses. Así se fue dando esa extraña simbiosis entre el partido en el poder y el Ejecutivo, con lo que se fortaleció de manera impresionante el presidencialismo.

Apuntando hacia la historia, se observa que el presidente mexicano ha sido el usufructuario del territorio nacional y el arrendatario de voluntades. Si no ha sido dueño, es gracias al contrato de seis años al que se circunscribe y que cuenta con la cláusula de no reelección.

En lo político, el presidente ha sido el líder del partido hegemónico, lo que, entre otras cosas, le otorga el beneficio de hacer y deshacer en el Congreso; hace o deshace carreras políticas; quita y pone funcionarios públicos; crea o suprime instituciones y, en resumidas cuentas, se adueña de la política. En lo económico no pasa cosa distinta, pues también actúa como dueño al repartir a su antojo el presupuesto nacional. Constitucionalmente tiene amplias facultades y dispone de algunos campos de acción, denominados por Carpizo (1984) "facultades metaconstitucionales", que se refieren a los poderes del presidente para nombrar a su sucesor y a los gobernadores y ser el máximo líder y representante del Partido Revolucionario Institucional.

En general, el presidente ha sido considerado como el taumaturgo de la nación, y quizá lo único que haya estado por encima del presidente y la presidencia sea la consabida estipulación de "no reelección".

4.2.4.2. El impacto del presidencialismo en los estados

Un tema poco estudiado, por referirse generalmente los estudios al Ejecutivo Federal, es el de los gobernadores de los estados. Éstos han sido tratados y entendidos sobre la base de los análisis de la autoridad federal. Aquí se pretende examinar con brevedad algunas de las situaciones verificadas en los estados y que son afectadas por esa relación de imposición del presidente hacia los gobernadores.

Es una verdad de Perogrullo que una de las tantas facultades distintivas del presidente ha sido la de nombrar y remover gobernadores. El presidente era en el ámbito nacional lo que en menor escala eran los gobernadores en el ámbito estatal y los alcaldes en el ámbito local. Eran una copia exacta de comportamiento. Las autoridades que se encontraban por encima del alcalde eran el gobernador y el presidente. En consecuencia, la única autoridad sobre los gobernadores era el presidente. Los secretarios de Estado han influido sobre los gobernadores en la medida que son tentáculos del presidente. Y en razón de que manejan y manipulan los recursos presupuestarios de los estados, atentan seriamente contra el federalismo.

La jerarquía gubernamental se ha sostenido todo este tiempo. A la sazón, Cosío Villegas menciona que las tres autoridades de poder en grado de importancia de menor a mayor son, primero, el presidente municipal; luego, el gobernador del estado, y finalmente, el presidente de la República. Y aunque jurídicamente cada uno tiene su ámbito, y no cabe la intervención o solapamiento de funciones, salvo en el aspecto jurídico reglamentado con claridad, la realidad desde hace tiempo ha dicho otra cosa. Queda claro que en caso de conflicto es el presidente el máximo juez o árbitro (Cosío Villegas, 1973:26).

Una cosa interesante es que, si bien los gobernadores ocupan la jerarquía inmediata inferior al presidente, para aspirar a la presidencia no se ha partido del puesto de gobernador como peldaño de ascenso, sino más bien de gozar de una Secretaría federal o contar con una brillante carrera burocrática básicamente en el ámbito federal y hecha en el Distrito Federal[18].

Otra situación especial de los gobernadores por la posición que ocupan, es la de encontrarse en el punto medio del proceso político. Dicho

---

[18] Para conocer más datos sobre éstas reglas informales véanse las obras ya clásicas de Camp, Roderic Ai (1995), *La política en México*, México, Siglo Veintiuno y la de Smith, Peter (1981), *Los laberintos del poder*, México, El Colegio de México.
Sin embargo, parece ser que las cosas están cambiando ya que en las elecciones para presidente del año 2000 se invirtió ésta tendencia, y los tres candidatos de los partidos

de otra forma, reciben las presiones de los municipios que los miran desde abajo, y reciben las órdenes del presidente y sus secretarios desde arriba. Sin contar que, tratándose de cuestiones partidistas, responden del desarrollo del partido oficial en el estado, dando cuenta de él a las autoridades que dirigen al partido en el ámbito nacional, de entre las que el mayor líder es el presidente de la República. Esto no es tan simple como parece, ya que puede surgir una enemistad entre el gobernador y el presidente por cuestiones que en sentido estricto no les corresponden a ninguno de los dos y, por consecuencia, verse esto reflejado en la administración del Estado.

Las relaciones entre el presidente y los gobernadores han dado más resultados que unas buenas relaciones intergubernamentales. Pero en el mismo sentido, las diferencias entre ambos ámbitos de poder han dañado más que cualquier otra cosa. Las relaciones entre el Ejecutivo federal y el Ejecutivo estatal muy frecuentemente se encuentran influidas por las relaciones personales. Ello resulta normal, puesto que, como se dijo en un principio, la generalidad de los gobernadores debe el puesto al presidente. Pero sucede una cuestión especial, los periodos de Gobierno presidenciales no coinciden con todos los periodos de Gobierno estatales. Dicho de otra forma, si bien el presidente nombra a los gobernadores, no tiene la oportunidad de nombrarlos a todos. Con lo cual, algunos de los gobernadores con quien mantenían estrecha relación era con el ex presidente y no con el presidente en turno. Ello da lugar, en no pocas ocasiones, a un choque de camarillas, que se explica por uno de los procesos de la política mexicana referidos a la sucesión presidencial y que se debe a la alternancia de las camarillas en la búsqueda de dicho poder. Para observar con mayor claridad esta circunstancia es primordial considerar aquí una de las reglas no escritas de la política mexicana que

más importantes contaban con el antecedente de haber sido gobernadores de sus estados: por el Partido Acción Nacional Vicente Fox del Estado de Guanajuato, por el Partido Revolucionario Institucional Francisco Labastida del Estado de Sinaloa y por el Partido de la Revolución Democrática Cuauhtémoc Cárdenas, del Estado de Michoacán.

concierne al distanciamiento y deslinde que se da o se tiene que dar entre el candidato a la presidencia y el presidente, a pesar de haber sido éste último el que designa al primero[19].

En lo tocante a las políticas públicas en los estados, éstas se han visto mermadas también por el poder del presidente y el centralismo existente, lo que, en consecuencia, ha afectado de un modo directo las facultades personales de los gobernadores. Como lo menciona Victoria Rodríguez (1999), en México "toda la política seria es política federal". Así las cosas, las competencias de los gobernadores para hacer o deshacer políticas no tienen ningún efecto, puesto que dependen de las resoluciones a que se llegue en el ámbito federal. De este modo, existen gobernadores con poca iniciativa, no debida a su falta de capacidad sino a la obediencia que muestran al presidente. Claro, esta obediencia se encuentra estrechamente ligada a la carrera política que desean seguir, o al encubrimiento o perdón que puede otorgar el presidente a las corruptelas de los gobernadores.

La intervención del presidente en los estados ocurre en un ambiente en que el presidente es una figura fuerte y el partido oficial mantiene su hegemonía. A pesar de esas circunstancias, a inicios del sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988), el presidencialismo, caracterizado por el apoderamiento del sistema político, comenzó a ceder. Ello se manifestó esencialmente en las mayores competencias del Congreso, la reforma del sistema electoral y el inicio de devolución de competencias a los estados (Hernández, 1994:38). Las competencias y reformas, dice Aguilar Villanueva, ha sido cedidas por voluntad de la misma presidencia, a pesar de las críticas en contra, y las limitaciones a las facultades de que gozaba la presidencia han sido más bien autolimitaciones (Aguilar Villanueva, 1994:48-50). La predisposición a reducir los tentáculos de la presidencia se inició en 1982, durante el comienzo de la presidencia de Miguel de la Madrid y, como ya se

[19] Sobre esta circunstancia entre el candidato a la presidencia y el presidente véase la obra de Jorge G. Castañeda (1999), *La Herencia*: *arqueología de la sucesión presidencial en México*, México, Alfaguara.

mencionó, se extendió hasta el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). Esta catarsis de la presidencia cambió muchas de las reglas no escritas del sistema político mexicano que han tenido consecuencias hasta fechas recientes. Una de ellas fue el cambio de actitud respecto a la oposición, la cual comenzó a obtener verdaderos logros y dejó de ser esa falacia con la cual jugaba el Gobierno tan dominante. En los estados se comenzó a comprobar ese nuevo actuar de la presidencia al concederle y reconocerle victorias a la oposición[20].

Esa intervención de la federación en los estados, que disminuía el poder decisorio de los gobernadores y ampliaba el del presidente, podía ser observada con claridad en varios puntos de la política estatal. Por ejemplo, la disciplina del partido; si bien se mantenía en el ámbito estatal, respondía por encima de quien fuera a su máximo líder: el presidente. En materia de política interna, ésta no era tan interna, ya que venía dirigida por la federación, y las delegaciones federales actuaban en este sentido. En el aspecto militar, el comandante de la zona militar ha respondido ante su máximo jefe, que es, de nueva cuenta, el presidente. Por último, los diputados federales y senadores desempeñaban un papel de presión sobre el gobernador (González Oropeza, 1985:267-268). En este orden de ideas, los cambios constitucionales que se sucedieron a partir de 1982 dieron lugar a transferencias al sector privado de atribuciones que antes eran ejercidas por la presidencia. De igual manera, se inició un proceso de descentralización hacia los estados y municipios, con lo que fue disminuyendo el poder federal en dichas zonas (Valadés, 1998:365). Por todo esto, el presidente ya no es el mismo de antaño. Sin embargo, subsisten ciertas prácticas que muestran el arraigado culto al presidente y a la presidencia.

[20] La primera victoria en una elección para gobernador por parte de la oposición fue la del Partido Acción Nacional en 1989, en Baja California; la segunda, en 1992, en el estado de Chihuahua con el mismo partido. El estado de Guanajuato fue también ganado por la oposición mediante negociación con el entonces presidente Carlos Salinas de Gortari. Para 1995 el PAN ganó las gubernaturas de Jalisco y Guanajuato, y dos años después las de Nuevo León y Querétaro. En 1998 el PAN ganó Aguascalientes y Baja California Sur; Tlaxcala y Zacatecas fueron ganadas por el Partido de la Revolución Democrática.

González Oropeza señala que "México demuestra ser todavía, en muchos aspectos, un país de hombres y no de instituciones" (González Oropeza, 1985:268). Y uno de estos hombres es el presidente. Pese a que hoy se cumple lo dicho por González Oropeza en 1985, la realidad también nos muestra que los estados cada vez son más dueños de su destino, que se exigen candidatos a gobernador con capacidad para gobernar, y que la extrema intervención que ejercía la presidencia está quedando atrás. Sin duda, nos encontramos en momentos en que se están dando pasos hacía un nuevo presidencialismo y entablando nuevas relaciones con los estados y municipios. Circunstancia que resulta reconfortante para las relaciones intergubernamentales y el propio federalismo.

4.3. Otros factores de incidencia

Dos temas de sumo interés para la ciencia política, y que no dejan de ser importantes para entender el entramado del quehacer político en México lo constituyen, por un lado, el estudio de la cultura política y, por el otro, el federalismo mexicano.

La justificación para hacer algunas breves referencias sobre la noción de cultura política se encuentra en el último punto del corolario que hace Almond de la definición según la cual "la cultura política afecta la estructura y el desempeño político y gubernamental" (Almond, 1999:203). Tratándose de un estudio de Gobierno de partidos, en el cual se comprueba en extremo las imbricaciones entre el desempeño político y las instituciones, sería grave no hacer siquiera una mínima referencia.

En el caso del federalismo, por constituir un modo de organización de las instituciones y no ser un tema reciente, detenerse en él un instante es de enorme valía. Asimismo, la relación que se puede encontrar con la cultura política no queda lejos. Ya lo hace patente Carmagnani (1993) cuando considera que el federalismo no puede ser visto sólo como una forma de organización institucional, sino que además debe contemplarse como una cultura política.

Por las razones expuestas, resulta viable referirnos a estos dos importantes temas, no sin antes recordar el carácter de variable complementaria que representan en este trabajo.

4.3.1. La cultura política

Los estudios sobre cultura política se han centrado en los intentos de precisar un concepto perfilado por Almond y Verba en su obra *The Civic Culture* (1963), según el cual "la cultura política de una nación consiste en la particular distribución de las pautas de orientación hacia objetivos políticos entre los miembros de esta nación". Pero también, los estudios se han encaminado básicamente a analizar la relación entre cultura política y democracia, términos muy ligados al sistema político en general y a los temas afines.

Aquel trabajo de Almond y Verba no sólo mencionó el concepto, sino que también creó una tipología básica que reconoce tres expresiones de la cultura política. Se trata de la "parroquial", también llamada cultura localista, que se fundamenta en una vaga referencia que tienen los individuos sobre la política local; la cultura de "súbdito", que se localiza en los individuos que perciben cómo les afectan las decisiones políticas, pero se muestran incapaces de reaccionar; y la cultura "cívica" o "participativa", que se manifiesta en los ciudadanos con intenciones de influir en la vida política de alguna manera.

Pero, pese a todo esto, no ha habido un desarrollo real en los estudios sobre cultura política. Claramente se ha observado que durante algún tiempo la idea de cultura política estuvo abandonada para más tarde volver a tomar la fuerza con que había nacido.

La idea de cultura política ha sido vista desde dos enfoques. Uno, como la serie de fenómenos que la constituyen y, otro, como la explicación de otras nociones políticas.

Ahora bien, pese a las controversias sostenidas en estos casos, los estudiosos detectan caracteres que pueden confundir el trato que se le dé al estudio de la cultura política de un determinado lugar. Cabe

mencionar que la cultura política de un lugar no se puede medir en términos de mayor o menor cultura política por la cantidad de sapiencia política de que se goce. Al hacer referencia a la cultura política de un lugar, se da por sentado que se está tomando un conjunto de ciudadanos y no individuos aislados, puesto que el mismo concepto alude a un plural y no a un singular. En otras palabras, se entiende que el individuo tiene en sí mismo la cultura política del lugar, pero él, en lo particular, no tiene cultura política, sino que participa de las manifestaciones de todo el grupo social. De esta manera, se ha distinguido a las culturas políticas más específicas dentro de un territorio mayor, o a las culturas políticas regionales, como subculturas políticas; teniendo en cuenta que, como asevera Vallés (2000), una subcultura "no denota […] una condición de inferioridad respecto de otras culturas, sino la especificidad de un sistema de actitudes en un contexto más amplio".

Finalmente, el esfuerzo de los científicos por encontrar una definición más precisa ha llevado a la teoría de la cultura política a definirla bajo cuatro rubros según Almond:

> […] (1) como compuesta por la serie de concepciones subjetivas de la política que prevalece en una población nacional o la subserie de una población nacional; (2) como poseedora de componentes cognoscitivos, afectivos y valorativos; incluye conocimientos y creencias relacionados con la realidad política, sentimientos con respecto a la política y compromisos con valores políticos; (3) el contenido de la cultura política es consecuencia de la socialización durante la infancia, la educación, la exposición a medios de comunicación masiva y las experiencias adultas con el desempeño gubernamental, social y económico; (4) la cultura política afecta la estructura y el desempeño político y gubernamental —si bien los limita, ciertamente no los determina. La cadena de casualidades que une a la cultura y la estructura opera en ambas direcciones (Almond, 1999:203).

Es pertinente aclarar que hoy existe un considerable número de controversias sobre la noción de cultura política, pero en este trabajo no se está por la labor de entablar debate. Por tanto, no corresponde desentrañar el concepto ni entrar a teorizar al respecto, sino más bien obtener la noción de cultura política que ayude a comprender el contexto a que se refiere este trabajo[21].

4.3.1.1. La cultura política en México

México fue uno de los países que aparecieron en el ponderado trabajo sobre cultura política de Almond y Verba y, muy posiblemente fue éste el detonante para que el tema entrara con fuerza en la mente de los estudiosos de la política mexicana. Así es como, desde los sesenta, la noción de cultura política ha sido trabajada en México dentro de la tipología de la cultura política de Almond y Verba, reconociendo en el país el predominio de la cultura de tipo "súbdito". Se observó que los otros dos tipos, el "parroquialista" y el "participativo", también tenían desarrollo, pero se colocaba por encima el tipo "súbdito". Lo explicaban por la aceptación que la población daba al sistema político, consecuencia que quizá era resultado de la incapacidad de influir en él y de la indiferencia que producía el Gobierno por no crear éste estímulos de participación en la población.

Por tanto, el estudio de la cultura política comenzó a tener vigencia en México, tanto que se comenzó a dar explicación a una serie de sucesos a través de la cultura política. Uno de ellos fue el autoritarismo del sistema, el cual era aceptado por la población debido a la consonancia

---

[21] Sobre este punto, así como sobre los diversos enfoques teóricos y metodológicos y la bibliografía que se mencionan, vale la pena echar un vistazo al apartado de Francisco J. Llera (1997) "Enfoques en el estudio de la Cultura Política", en Pilar del Castillo e Ismael Crespo (eds.), *Cultura Política*, Valencia, Tirant lo Blanch. Por supuesto que no se deben ignorar los trabajos de Gabriel A. Almond (1990), *A Discipline Divided. Schools and Sects in Political Science*, London, Sage Publications; y de él mismo (1991), *The Civic Culture Revisited*, London, Sage Publications.

existente entre cultura política e instituciones. Se provocaba así una serie de consecuencias que revitalizaba al sistema y lo mantenía vigente.

Durante los años ochenta, el surgimiento del ideal democrático en el ambiente político mexicano cobró importancia. Esto dio un nuevo impulso al tema de la cultura política, la cual fue identificada como una de las causas negativas para que hubiera un avance democrático.

En la década de los noventa, la noción de cultura política se volvió sumamente interesante. Los cambios políticos y las nacientes reglas del juego dieron paso a una cultura política que suele ser considerada de transformación.

Resulta obvio imaginar que circunstancias como un verdadero sistema de partidos, la disminución del presidencialismo, la aparición de una verdadera oposición consolidada con triunfos reconocidos por el sistema, y que hasta entonces no los había tenido, las reformas electorales que han dado la pauta a elecciones competitivas, etcétera, están generando una transformación de la cultura política. Se da, con todo esto, un juego en que intervienen las instituciones democráticas nacientes, el ánimo de la elite política de impulsar estas instituciones, vislumbrando un cambio de cultura política y la particularidad de la cultura política de los gobernados al reaccionar ante tales cambios. La pregunta sería ¿qué explica a qué? Quizá la respuesta no se encuentre intentando localizar un único detonante, sino más bien una retroalimentación entre el actuar de los implicados en el juego. Dicho de otra manera, el actuar de la ciudadanía con una cultura política democrática no constituye el único requisito para tener prácticas institucionales democráticas. Éstas, más bien, son producto de un actuar conjunto, entre otras cosas. Estas otras cosas son la cultura política de la elite y la comprensión por parte de ésta de que no basta impulsar la aprobación de nuevas leyes o modificar los diseños institucionales (Peschard, 1999). Es necesario crear conciencia de que hace falta, además, un acuerdo democrático entre elites que acepten la importancia de su participación en el cambio cultural, y no pretendan justificarse mirando como culpables a los gobernados (Lujambio, 1994).

Con todo esto, el cambio de la cultura política hacia un sistema democrático se enfrenta con un acérrimo enemigo, que son las viejas costumbres y la fuerza con que se encuentren acendradas. Como bien menciona Botella, "un nuevo sistema democrático no parte de cero" (Botella, 1997:36). La influencia que tengan esas maneras añejas de actuar determina en gran medida una viable transición a la democracia[22].

Se ha de decir, por último, que en estos tiempos modernos, el desarrollo de la cultura política de tal o cual lugar se ve influido, sin lugar a dudas, por los medios masivos de comunicación, ya que éstos son un excelente conducto de socialización política. El sentir de los mexicanos, que hasta los ochenta tenían poca esperanza en sus instituciones, lo cual se reflejaba en creencias tales como bajo nivel de confianza en los cuerpos policíacos, indiferencia hacia la política por la escasa credibilidad de poder influir en ella, una ideologización muy débil, así como un alto grado de simpatía implícita por el autoritarismo, mejoró en la década de los noventa, salvo quizá el autoritarismo (Camp, 1995:75-100). Este último ha sabido convivir bien con los cambios y mantenerse en el agrado de los mexicanos. Pero no ha sido suficiente que todo esto haya sucedido, puesto que el cambio no ha sido considerable. Es aquí donde los medios masivos de comunicación, en especial la televisión, comienzaron a tener su importancia en el cambio de la cultura política de México. Como lo menciona Lujambio, la televisión permitiría forjar con más rapidez una cultura para la democracia (Lujambio, 1994:288). De esto cada vez se convencen más los políticos mexicanos. Y la tendencia, que prácticamente nació en los noventa, a utilizar los medios como conducto para influir en la población, ha subido como la espuma. La comunicación

[22] Luis F. Aguilar Villanueva escribió en su columna, titulada "La alternancia es también mental", en el periódico *Reforma* de México del 23 de agosto de 2001, que la población mexicana votó el 2 de julio por un cambio político, pero el modo de pensar la política ha permanecido inmodificado. La nota se ubica en un contexto en donde por primera vez en la presidencia no se encuentra un miembro del PRI y el presidencialismo no es aquel del que tanto se ha escrito, y sin embargo, las exigencias de la población dan pauta a pensar que lo que desean es aquella forma autoritaria de hacer Gobierno.

política se ha vuelto básica dentro del Gobierno y de los partidos, e indispensable en cualquier campaña electoral. Las consecuencias de todo esto se pueden observar en la importancia que comenzó a tener la imagen de un candidato más allá de la imagen del partido. Se ha creado o confirmado, dentro de la cultura política, un culto a la personalidad, potenciado en México por la escasa ideologización a la que se ha hecho referencia. De la misma manera, el debate sobre el financiamiento de los partidos, y en concreto sobre la reglamentación del tiempo en los medios de comunicación, ha pasado a un primer plano. Con lo cual, si los candidatos desean ganarse al electorado, han de saber manejar el lenguaje y estar prestos a responder a las imputaciones que se les hagan. La televisión se ha convertido en un foro donde se ventilan asuntos políticos que antes pasaban inadvertidos. Las consecuencias lógicas se traducen en un mayor deseo de participación política, con lo cual se ha enriquecido la cultura política. Asimismo, los medios posibilitan el triunfo en la batalla que se libra para alcanzar una transparencia real en la rendición de cuentas por parte de los políticos y funcionarios.

Ahora bien, por otra parte, la idea globalizadora que se vive en estos días repercute también en la cultura política y, por tanto, no es ajena a tal efecto. Los principios democráticos mundiales, que viajan a través de los medios, ayudan a definir los modos de pensar de una población y se introducen de manera inevitable en la transformación de la cultura política.

4.3.1.2. Una posible subcultura política en San Luis Potosí

La raquítica situación en que se encuentran las investigaciones de carácter empírico en México trae como conclusión que un análisis de la cultura política de la región potosina, o de la subcultura política potosina, sea impensable. Primero, porque los estudios existentes suelen referirse a la nación entera y, segundo, porque los análisis de cultura política deben basarse en una metodología empírica, es decir, en encuestas como técnica. A la vista de estas circunstancias, lo único posible es inferir

de manera superficial algunos datos, y propiciar, quizá para un futuro próximo, el interés por algún trabajo al respecto.

Queda claro que no se puede afirmar que exista una subcultura política potosina, pero tal vez se den las condiciones para que un estudio en este sentido arroje resultados positivos. Afirmación válida de acuerdo con lo que Joan Botella (1997) reflexiona acerca de la presencia de una cultura política vasca o catalana o andaluza, y en consonancia con la ausencia de trabajos que hablan sobre cultura política madrileña, lo cual se acepta por la presencia de grupos regionales o ideologías de tipo nacionalistas. Gracias a lo cual se puede considerar en México esta posibilidad, pero no bajo la premisa de afirmaciones o movimientos nacionalistas, sino, como él mismo lo menciona, con elementos que van desde "los comportamientos electorales hasta ciertos rasgos de la clase política, pasando por las características de los medios de comunicación de masas o ciertas formas de relación interpersonal" (Botella, 1997:30).

En este orden de ideas, San Luis Potosí ha sido llamado el "laboratorio político" de México, como consecuencia del comportamiento vanguardista de sus Gobiernos. Para muestra basta mirar un poco hacia atrás en materia electoral e identificar que fue el primer estado de México en reconocer los derechos políticos de la mujer, el primer estado de México en ciudadanizar el Consejo Estatal Electoral (máximo órgano de autoridad electoral en el estado), y el primer estado de México en establecer en los municipios la segunda votación como una forma de evitar conflictos postelectorales. En materia partidista, ha sido uno de los pocos estados en donde han tenido desarrollo los partidos políticos regionales. Apelando a la historia, lo que se observa es una gran cantidad de conflictos políticos en el estado, que ha sido cuna de Gonzalo N. Santos, identificado como uno de los caciques más grandes en la historia de México. También el estado ha contado con Salvador Nava, reconocido como uno de los caudillos más significativos en la historia reciente del mismo estado y de México; ambos se enfrentaron en la década de los cincuenta. Por último, el estado ha sido un enclave donde la oposición ha recogido frutos en un proceso básicamente iniciado con

el movimiento encabezado por Nava y, aunque se le suele vincular con el Partido Acción Nacional, no se ha tratado de un grupo "neopanista". Las escasas referencias al respecto reconocen que, además de las tradiciones ideológicas, se debe tomar todo ello como consecuencia de la cultura política local (Márquez, 1987:131). Esto motiva la sospecha de un comportamiento de la elite política diferente al resto de las elites políticas de los estados. Hay suficientes características para plantear, al menos, el interés en un estudio que aborde la posible existencia de una subcultura política consolidada en San Luis Potosí.

La identificación de estas particularidades originan un marco contextual más adecuado para conocer mejor las relaciones de Gobierno de partido. Las razones explicativas de ciertos fenómenos que resulten de esta investigación son más fáciles de reconocer si se tiene un mínimo conocimiento de estas incidencias.

4.3.2. El federalismo mexicano[23]

El tema del federalismo plantea considerables problemas. El más grande se localiza en la literatura científica, ya que contemplándola se presenta como inagotable. Sólo de federalismo mexicano, la bibliografía más recomendada supone un cúmulo de más de cincuenta libros y muchos más artículos afines. Al tenerse en cuenta que se entiende el federalismo mexicano como variable que interviene, es decir, como materia que afecta o puede afectar nuestras variables explicativas y, por ende, nuestra variable dependiente, se presenta el segundo problema. Éste es más bien un dilema: o se profundiza un poco, corriendo el riesgo de no ponderar lo suficiente por el tiempo y el ámbito de esta investigación, o se trata el federalismo mexicano someramente, con lo que se corre el riesgo de omitir un sinfín de datos que pudieran resultar interesantes.

---

[23] La literatura, artículos y referencias que se pueden reunir sobre el federalismo mexicano se nos muestra como ilimitada, pese a ello encontramos un buen apartado exclusivo sobre la bibliografía del tema a cargo de Moyado Estrada, Francisco (s. f.) "Foro Nacional sobre Federalismo", *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, núm. 52, México.

La opción es no comprometerse demasiado con el tema y extraer de los estudios lo que a nuestro entender sirve para explicar algunas consecuencias de las relaciones entre el Gobierno y el partido que lo sostiene.

Establecer un concepto general para el federalismo, es más que sabido, resulta complejo, pues los estudios así lo indican. Lo que sí se puede establecer son algunas pautas identificables en el federalismo y situarlo en el contexto del estudio.

Se entiende aquí, pues, que el federalismo, dicho de manera simple, es una forma de organización política en la que importa no sólo la estructura, sino también los procedimientos, cuyo principal atributo es la institucionalización de las relaciones que se establezcan entre los participantes de la vida política. Otorga fuerza a la idea federal que las interrelaciones entre instituciones políticas y sociales funcionan mejor si se originan en alianzas pactos u otros acuerdos (Elazar, 1990).

Se deduce que, quizá mejor que como un fin, el federalismo mexicano, según Díaz Cayeros (1999), se ha de ver como "un mecanismo institucional de resolución de controversias entre regiones heterogéneas"(Díaz, 1999:138).

Así las cosas, al remontarse un poco al pasado, aunque el federalismo mexicano se puede rastrear desde el periodo prehispánico, y atribuirle una gran similitud en la organización con el federalismo estadounidense, la realidad es que existen investigaciones que establecen sus antecedentes en España, como consecuencia del deseo de evitar una separación en las provincias que se estaban formando en los años de la independencia de México, es decir, en los alrededores de 1810.

Los años y los sucesos que siguieron a 1810 sirvieron para establecer lo que sería un federalismo débil e intermitente, pero que no fue reconocido formalmente hasta la Constitución de 1917. En realidad, el federalismo mexicano ha sido letra muerta porque no se ha cumplido en estricto sentido, aunque, a pesar de ello, siempre ha estado presente como la forma de organización y funcionamiento político. De todo esto, quien ha salido victorioso es el centralismo anclado en el Poder Ejecutivo y representado territorialmente por la ciudad de México.

Apartándonos del aspecto histórico del federalismo mexicano, y a sabiendas del escaso interés que en este sentido histórico ha despertado su estudio, se abordarán las décadas recientes.

Básicamente, los sistemas federales, entre los que se incluye México, existen cuando se reúnen tres requisitos que son: constitución escrita que así lo acredite, la no centralización y la división del poder por áreas (Elazar, 1990).

Un estudio sobre la regulación de la Constitución respecto al federalismo resultaría excesivo para este trabajo, y no es en esencia el tema de estudio[24]. Sin mayor detenimiento en el examen de la Constitución, debe destacarse sólo lo que ésta dispone en lo tocante a las funciones del presidente en relación con las facultades constitucionales de los gobernadores de los estados. Regulación que para este estudio es de interés, aunque, como es sabido, en la realidad no se cumple. Pese a ello, vale la pena comprobar lo que la letra dice.

La naturaleza jurídica del estado federal mexicano se encuentra perfectamente encuadrada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sobre todo en los artículos 40 y 41, que dicen:

> Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental (artículo 40).
>
> El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente

[24] Un buen examen del sistema federal mexicano a través de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se encuentra en Jorge Carpizo (1972), "Sistema federal mexicano", en *Los sistemas federales del continente americano*, México, UNAM-Fondo de Cultura Económica, y si se desea uno más completo consúltese la obra de Faya Viesca, Jacinto (1988), *El Federalismo Mexicano. Régimen constitucional del sistema federal*, México, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

> establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal (artículo 41).

De lo anterior se pueden extraer cuatro principios característicos del estado federal mexicano. El primero, la división de la soberanía en la federación; segundo, deberá haber concurrencia en las decisiones; tercero, los estados podrán contar con su propia Constitución siempre y cuando no contravengan el Pacto Federal, y cuarto, se muestra una clara división de competencias cuando la propia Constitución asevera que "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados" (artículo 124).

El análisis de lo expuesto admite críticas, como lo señala Carpizo cuando dice que "la noción de soberanía es por esencia indivisible, poder dividido no es poder; soberanía es la suma de todo el poder [...] Y desde el punto de vista práctico la tesis significa la existencia de dos poderes, dos gobiernos, dos órdenes jurídicos, cuando el Estado federal es exactamente lo contrario" (Carpizo, 1972:89).

Además de esta observación se han hecho otras y, no obstante, se continúa con la idea de Estado federal, cuando quizás lo exacto sería decir estados federados.

Los artículos mencionados no son los únicos que se refieren al aspecto federal en la Constitución de la República, ya que existen otros, en cuyo análisis no se entrará por exceder nuestro interés.

Después de haber observado el primer requisito, de los sistemas federales, veamos ahora con mayor detenimiento el segundo, relativo a la no centralización. Aquí es donde el federalismo se enfrenta con un problema. Como lo asevera Díaz Cayeros (1999), eso de que el federalismo es ajeno a las tradiciones mexicanas porque no es característica de México, y que, por el contrario, es el centralismo lo que caracteriza a México es todo un mito. No se puede olvidar que aunque la historia dé muestras de lo contrario, en cuanto al centralismo, sin duda en

los tiempos modernos, y un poco más atrás, precisamente ese proceder centralista ha dado lugar en parte a una conformación más acabada del federalismo mexicano.

El centralismo, por sí mismo, no produce todo el daño. El daño se ocasiona a partir de lo que el centralismo conlleva. Aguilar Villanueva lo explica con base en tres procesos históricos:

> a) la formación del Estado nacional y el nacionalismo; b) la configuración posrevolucionaria del sistema político, estructurada por el liderazgo del presidente y la hegemonía de un partido que organizaba y contenía en su interior a las principales fuerzas políticas y sociales, y c) el modelo central-estado de desarrollo económico y de modernización de la vida social (Aguilar, 1996:148).

De tal forma que el federalismo mexicano muestra que, antes de la instalación del partido casi único y hegemónico, y de la intencionada manera de fortalecer al Ejecutivo, se le miraba con buena prospectiva. Pero ahora se puede leer que, al aparecer, esa ola hegemónica y presidencialista abrió un hueco grande para que el centralismo se hiciera paso a través de ella. El partido hegemónico centralizó tanto sus decisiones que no daba lugar a proceder regionalmente. En el mejor de los casos sólo aceptaba opiniones y muy pocas veces consultaba, pero casi siempre se resolvía bajo las apreciaciones del centro. El presidencialismo que se instauró dio pauta al establecimiento de la iconografía que construye Elazar conocida como el modelo piramidal del poder. Al contemplar la figura del modelo se perciben tres poderes, el poder central en la cima, un poder intermedio y uno mucho menor en la base. Esta forma tripartita responde claramente a los ámbitos que en México son el federal, el estatal y el municipal, jerarquizados como se menciona. Elazar opina, y compartimos esta idea, que "Esta iconografía no sólo es inadecuada para representar sistemas federales, sino que tampoco es la idónea para la organización de estados democráticos" (Elazar, 1990:60).

La división y organización del poder por áreas, como tercero y último requisito de los sistemas federales, se cumple por lo dicho anteriormente, en contraposición a lo dicho por Carpizo sobre la idea de que el poder es uno. Pero, en efecto, en México el poder había sido uno, el del centro, el federal, el del Ejecutivo. El resto había sido una pequeña delegación de poder que se perdía en cuanto se lesionaban o se vislumbraba una afectación de los intereses del centro. Los Gobiernos de los estados ejercían el poder por la incapacidad del presidente de ser omnipresente, pero la obediencia que a él guardaban fue enorme. En este mismo sentido, los gobernadores asumían el comportamiento presidencial y lo reproducían hacia los municipios, ejerciendo el poder de que gozaban por las facultades de transferir los recursos según la apatía o empatía con tal o cual presidente municipal.

Sólo en las dos últimas décadas del siglo, el federalismo se ha visto fortalecido, consecuencia del avance de la oposición en algunos territorios nacionales, del debilitamiento de la presidencia y de la pérdida de hegemonía del partido oficial. Ello ha dado lugar, por razones obvias, a que las zonas estatales y municipales comiencen a actuar con independencia y de acuerdo con sus necesidades, y no como respuesta a costumbres clientelistas, autoritarias y por subordinaciones a la disciplina partidista.

Esta serie de sucesos ha propiciado plantearse de nueva cuenta el federalismo en México. Por ello ha aparecido una serie de obras que tratan el caso mexicano, como la de Carmagnani (1993) sobre los federalismos latinoamericanos, y la coordinada por Alicia Hernández (1996), llamada *¿Hacia un nuevo federalismo?*, en que dice:

> En esta última década se vislumbra una ciudadanía dispuesta a construir un nuevo orden político fundado en una mayor libertad electoral y cívica. Esta tendencia se acompaña de una notable revitalización política de los municipios y del término del monopolio del partido oficial sobre los gobiernos estatales. Municipios y estados empiezan a

> ser gobernados por partidos de oposición; asimismo, el Congreso cobra una fuerza que nunca tuvo en el último medio siglo. Indudablemente, estamos en presencia de una libertad que busca poner límites al poder, obligándolo a redefinirse y a regresar a su ámbito constitucional.

Es este contexto de libertad que favorece el surgimiento de un nuevo federalismo, "La presencia de partidos y de movimientos políticos sustentados cada vez más en la opinión pública generan sin duda una coyuntura extremadamente favorable a la construcción de una nueva matriz federal que permita transitar desde el federalismo centralizado al federalismo cooperativo" (Hernández Chávez, 1996:32-33).

Respecto a estas apreciaciones, habrá que considerar un sinnúmero de circunstancias, porque no sólo por el hecho de que los ámbitos locales estén adquiriendo independencia se está teniendo un avance en el federalismo. La preocupación no debe recaer sólo en la independencia de las regiones y la transferencia de recursos. El esfuerzo debe ser conjunto de todos los ámbitos de Gobierno; sólo así se puede entender el mosaico que es la República mexicana.

El problema del avance del federalismo en las entidades de la federación no es teórico. El problema surge más bien en el ejercicio real. Por ejemplo, en el estado de San Luis Potosí, como entidad de la federación, el federalismo se encuentra claramente reconocido en su propia constitución, la cual en su artículo dos menciona: "El Estado es parte integrante de los Estados Unidos Mexicanos; es libre y soberano en cuanto a su régimen interior, sin más limitaciones que aquéllas que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece a las Entidades Federativas".

En este sentido, se afirman dos de los requisitos para hablar de federalismo: Constitución escrita que así lo acredite y división de poderes por áreas. La no centralización, como tercer requisito, sería más cuestionable.

De igual manera, el artículo 111 de la Constitución Política del Estado de San Luis Potosí establece que: "La Hacienda Pública del Estado

se integra con los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos que decreten las leyes fiscales estatales; con las participaciones de ingresos federales que establezcan las leyes y convenios de coordinación; y con todos los bienes que forman su patrimonio en los términos del artículo 110 de esta Constitución".

Los dos artículos posteriores, que aquí interesan, expresan: "La ley determinará la forma en que debe hacerse la recaudación de los ingresos públicos" (artículo 112). "La Secretaría del ramo hará las recaudaciones de ingresos públicos y efectuará los pagos del Estado de acuerdo con las Leyes de Ingresos y de Presupuesto de Egresos que la Legislatura del Estado decrete para cada ejercicio fiscal y de conformidad a las leyes de la materia" (artículo 113). Así regulado, todo indicaría un desarrollo óptimo del federalismo. Pero la realidad se presenta de otra manera. Si bien ambas Constituciones —la federal y las estatales— reconocen el federalismo, y las propias leyes de los estados se apegan a él, en el escenario real son otras cosas las que suceden. En los estados, el sistema de recaudación fiscal es muy pobre y la ley de Ingresos y Egresos se altera constantemente. Con lo cual, es la federación quien carga con los problemas de los estados, y de esta manera se fortalece el centralismo. Por ejemplo, en 1995 se publicó que "más de las cuatro quintas partes (81.7%) de los recursos financieros estatales provienen de participaciones federales, mientras que más de las tres quintas partes (60.5%) de los recursos financieros de los municipios dependen de dichas fuentes. Estos porcentajes son considerablemente altos, en particular si se comparan con cifras similares de otros países"[25].

Si se considera que no todas las regiones tienen el mismo potencial, debe crearse, por tanto, como en el federalismo estadounidense, un sistema de compensaciones que originen una igualdad entre la repartición de recursos. Convendría no caer en la dejadez de los estados y municipios, por la falsa apreciación de que la federación es la única

[25] Datos obtenidos de un estudio realizado por la Fundación Mexicana Cambio XXI en 1995, pp. 45-46.

encargada de proveer dichos recursos, y dar pie a un paternalismo excesivo. La cooperación y la coordinación entre ámbitos deben darse en los diversos rubros, otorgando preferencia a los ámbitos locales para el ejercicio de sus capacidades, y actuando como respaldo la federación cuando exista una incapacidad. Por tanto, estos ámbitos —estatal y municipal— tienen la obligación de instaurar acciones recaudatorias acordes con sus circunstancias.

Finalmente y teniendo en cuenta el apartado anterior sobre cultura política, el federalismo no concierne en exclusiva a la estructura y funcionamiento de los Gobiernos, sino que compete también a los gobernados. Sería impensable un federalismo que no tome en cuenta a los ciudadanos, pues ello se contrapondría a la noción de estado federal. Por esto mismo, el auge del federalismo mexicano depende, de la misma manera que depende de otras cosas, de la cultura política, integrando en ésta a la cultura política de la elite gobernante. La aceptación, la adaptación y la respuesta a ese nuevo federalismo que se plantea no son cosa de cinco minutos. El proceso, como el mismo federalismo lo implica, se encuentra vinculado a las orientaciones que la población tiene sobre los asuntos políticos y, como se señaló en otra sección de este capítulo, para su mala suerte estas orientaciones no parten de cero.

Bibliografía específica

Aguilar Villanueva, Luis F. (ed.) (1993), *La implementación de las políticas*, México, Editorial Porrúa.

——— (1994), "El presidencialismo y el sistema político mexicano: del presidencialismo a la presidencia democrática", en Alicia Hernández Chávez, *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 40-74.

——— (1996), "El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes", en Alicia Hernández Chávez (coord.), *¿Hacia un nuevo federalismo?*, México, Fondo de Cultura Económica, pp.109-152.

——— (2001), "La alternancia es también mental", México, *Reforma*, 23 de agosto.

Almond, Gabriel A. (1990), *A Discipline Divided. Schools and Sects in Political Science*, London, Sage Publications. [Existe traducción al castellano: Almond, Gabriel A., *Una Disciplina Segmentada: escuelas y corrientes en las ciencias políticas*, México, Fondo de Cultura Económica (1999)].

Almond, Gabriel, y Sidney Verba (1963), *The Civic Culture*, Princeton, N. J., Princeton University Press. [Existe traducción al castellano: Almond, Gabriel y Sydney Verba (1970), *La cultura cívica*, Madrid, Euramérica].

Araya Jiménez, María del Carmen (1994), "San Luis Potosí: una extraordinaria elección", en Valdés, Leonardo (coord.), *Elecciones y Partidos Políticos en México, 1993*, México, Casa abierta al tiempo, uam.

Aziz Nassif, Alberto (1992), "San Luis Potosí: la repetición de un agravio", México, *Eslabones*, enero-junio, núm. 3, pp. 6-19.

Botella, Joan (1997), "En torno al concepto de cultura política: dificultades y recursos", en Pilar del Castillo e Ismael Crespo (eds.), *Cultura Política*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 17-37.

Calvillo Unna, Tomás, y Sergio Cañedo Gamboa (1999), *El Congreso del Estado de San Luis Potosí y la nación. Selección de documentos (1824-1923)*, México, El Colegio de San Luis-H. Congreso del Estado.

Camp, Roderic Ai (1995), *La política en México*, México, Siglo xxi.

Cansino, César (2000), *La transición mexicana. 1997-2000*, México, Centro de Estudio de Política Comparada.

Carmagnani, Marcelo (coord.) (1993), *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*, México, Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México.

Carpizo, Jorge (1972), "Sistema Federal Mexicano", en *Los sistemas federales del continente americano*, México, Fondo de Cultura Económica- unam.

——— (1984), *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo xxi.

Castañeda, Jorge G. (1999), *La Herencia: arqueología de la sucesión presidencial en México*, México, Alfaguara.

Castellanos Hernández, Eduardo (1997), *Sistemas electorales en México*, Serie iv. El congreso y las políticas nacionales, Volumen iii Sistemas políticos y electorales, Tomo i, México, Instituto de Investigaciones Legislativas.

Cosío Villegas, Daniel (1973), *El sistema político mexicano*, México, Joaquín Mortiz.

Crespo, José Antonio (1998), *¿Tiene futuro el pri? Entre la supervivencia democrática y la desintegración total*, México, Grijalbo.

Díaz Cayeros, Alberto (1999), "Diez mitos sobre el federalismo mexicano", en Mauricio

Merino (coord.), *La Ciencia Política en México*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 138-160.

Duverger, Maurice (1957), *Los partidos políticos,* México, Fondo de Cultura Económica.

Elazar, Daniel J. (1990), *Exploración del Federalismo*, Barcelona, Editorial Hacer.

Espinoza Toledo, Ricardo (1999), "Superpresidencialismo y régimen presidencial en México", en Mauricio Merino (coord.), *La Ciencia Política en México*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 56-74.

Faya Viesca, Jacinto (1988), *El Federalismo Mexicano. Régimen constitucional del sistema federal*, México, Instituto Nacional de Administración Pública.

González Casanova, Pablo (1981), *El Estado y los partidos políticos en México*, México, Ediciones Era.

González Oropeza, Manuel (1985), "Acceso y pérdida del poder de los gobernadores", en Pablo Gonzáles Casanova (coord.), *Las elecciones en México: evolución y perspectiva*, México, Siglo xxi, pp. 259-282.

Hernández Chávez, Alicia (1994), *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica.

Lapalombara, Joseph, y Myron Weiner (Ed.) (1966), *Political Parties and Political Development*, New Jersey, Princeton University Press.

Lujambio, Alonso (1994), "Democratización vía televisiva. Elites políticas y cultura política", en *Partidos, elecciones y cultura política en México*, México, Universidad Autónoma del Estado de México, Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco-comecso, pp. 285-301.

Llera, Francisco J. (1997) "Enfoques en el estudio de la Cultura Política", en Pilar del Castillo e Ismael Crespo (eds.), *Cultura Política*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 39-59.

Madrazo, Jorge (1985), "Reforma política y legislación electoral de las entidades federativas", en Pablo Gonzáles Casanova (coord.), *Las elecciones en México: evolución y perspectiva*, México, Siglo xxi, pp. 289-327.

Márquez Jaramillo, Enrique (1987), "El movimiento navista y los procesos políticos de San Luis Potosí, 1958-1985", en Soledad Loaeza y Rafael Segovia (comps.), *La vida política mexicana en la crisis*, México, El Colegio de México, pp. 131-147.

Molinar Horcasitas, Juan (1991), *El tiempo de la legitimidad*, México, Cal y Arena.

Moya Palencia, Mario (1964), *La reforma electoral,* México, Ediciones Plataforma.

Moyado Estrada, Francisco (s.f.) "Foro Nacional sobre Federalismo", *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, núm. 52, México.

Nohlen, Dieter (1981), *Sistemas electorales del mundo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

——— (1994), *Sistemas electorales y partidos políticos,* México, Fondo de Cultura Económica.

——— (1996), "La trilogía: sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partido", *Revista del Tribunal Federal Electoral*, vol. v, núm. 8, pp. 83-90. México, Tribunal Federal Electoral.

Peschard, Jacqueline (1999), "La cultura política en México", en Merino, Mauricio (Coord.), *La Ciencia Política en México*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 186-210.

Rodríguez, Victoria E. (1999), *La descentralización en México*, México, Fondo de Cultura

Económica.
SARTORI, Giovanni (1980), *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza Universidad.
——— (1994b), *Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica.
SMITH, Peter (1981), *Los laberintos del poder*, México, El Colegio de México.
VALADÉS, Diego (1998), *El control del Poder*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
VALLÉS, Joseph M. (2000), *Ciencia Política: una introducción*, Barcelona, Ariel.
VALLÉS, Joseph M., y Agustí Bosch (1997), *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Barcelona, Ariel.
WOLDENBERG, José (1995), "México. Los partidos en un momento de transición política", en Sonia Picado y Daniel Zovatto, *Partidos y clase política en América Latina en los 90*, San José, Costa Rica, IIDH, pp. 415-436.
ZAMITZ GAMBOA, Héctor (1988), "El Sistema Político Mexicano a través del estudio de sus elites políticas", *Revista de Estudios Políticos*, núm.4, octubre-diciembre, pp. 74-80, México.

QUINTO

CAPITULO V

Capítulo quinto

El legado histórico y el contexto político-electoral

5.1. Introducción
5.2. El ejercicio del poder: 1979-1985. Resultados electorales
5.3. Un Gobierno sin gobierno: 1985-19887. Resultados electorales
5.4. Un Gobierno provisional inocuo: 1987-1991
5.5. Tan sólo un suspiro: 26 de septiembre a 9 de octubre de 1991. Resultados electorales
5.6. Recuperando la calma: 1991-1992
5.7. Un intento frustrado y un interinato de siete meses: 10 de octubre de 1992 a 18 de mayo de 1993
5.8. Un Gobierno de principio a fin: 1993-1997. Resultados electorales
5.9. Breves conclusiones al respecto

5.1. Introducción

La descripción histórica y política de los hechos acaecidos durante el tiempo considerado en el estudio es esencial para comprender de manera más real la vida política del estado de San Luis Potosí. Pero no sólo eso, sino que además contextualizar sirve también para dar una visión más clara del camino que se sigue para llegar a los resultados que se espera obtener. Siendo éste el objeto, el presente capítulo se estructura conforme a los Gobiernos existentes en el periodo de estudio.

El primero de ellos, que se remonta a 1979, fue un periodo de calma y normalidad, en el cual el líder del Ejecutivo fue electo conforme a la voluntad popular. Asimismo en este periodo de Gobierno se cumplieron los tiempos legales de duración de un gobernador.

En los siguientes cinco periodos de Gobierno, que se refieren en sendos apartados, las cosas sucedieron de forma extraordinaria, ya sea por la forma en que ascendieron al poder los gobernadores o por la manera en que lo abandonaron. De estos hechos se da cuenta en el respectivo apartado.

El apartado 5.7 cierra el estudio de los periodos de Gobierno, y en él se describe la vuelta a la normalidad de los acontecimientos políticos. Fue un Gobierno que volvió a reunir los requisitos de elección popular para la designación del Ejecutivo y de duración del periodo conforme a los preceptos legales.

Por último, se inserta un apartado breve a modo de conclusiones, en que se resumen las consecuencias de los problemas sucedidos durante los 18 años que comprende el estudio.

5. 2. El ejercicio del poder: 1979-1985. Resultados electorales

Luis Echeverría Álvarez, presidente de México en funciones, nombró de la manera más tradicional[1] del Partido Revolucionario Institucional

[1] Es ampliamente conocido que el "dedazo" ha sido la manera más tradicional del PRI de

(PRI) a su amigo de juventud José López Portillo como sucesor a la presidencia; transcurría 1975.

José López Portillo llegó a la presidencia sin obstáculo alguno, ya que el Partido Acción Nacional (PAN) no presentó candidato, y los partidos Popular Socialista (PPS) y Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) se incorporaron a su candidatura. No tuvo contendiente alguno, salvo el simbólico Valentín Campa, cuyo partido no contaba con registro. Así las cosas, López Portillo tomó posesión como presidente de México el primero de diciembre de 1976, y con el cargo heredó un Gobierno distante respecto al sector privado. Preocupado por esta situación, inició un proceso de aproximaciones a este sector con el fin de mejorar sus relaciones. Políticamente respondió a la sociedad, que se había mostrado más dinámica, con la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales (LOPPE), la cual abrió espacio para la competencia. Esta ley se aprobó en diciembre de 1977, y con ella se dio inicio a una mayor participación en todas las áreas políticas. Como reflejo de esta ley, en el ámbito estatal no hubo resultados de inmediato, y continuaba el autoritarismo en los estados. A pesar de ello, se inició el proceso de regulación al aprobar las disposiciones electorales, lo que en años posteriores habría de mostrar sus consecuencias.

En el espectro político del estado de San Luis Potosí, concluía el Gobierno del priísta Guillermo Fonseca Álvarez, y se preparaban los comicios para designar nuevo gobernador.

Por el Partido Revolucionario Institucional el candidato era el profesor Carlos Jonguitud Barrios, quien había hecho su carrera política dentro del magisterio, y en él había alcanzado la posición suprema del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE)[2], lo cual lo convertía en el líder máximo del magisterio.

---

elegir a sus candidatos. Esto es, que el gobernante saliente designa a su sucesor al cargo. Se representa con el señalamiento del dedo índice por parte del gobernante sobre la persona elegida.

[2] Este sindicato es el que cuenta con el mayor número de miembros de todos los sindicatos existentes en México.

Originario de un pueblo de la zona huasteca[3] del estado de San Luis Potosí, conocía la región, aunque contaba con pocas relaciones en el estado, pero con muy buenos vínculos y buenas influencias en las altas esferas de la política mexicana. Además, como líder carismático, poseía amplio poder para movilizar a los profesores miembros del sindicato que representaba.

A la sazón, siendo exactos, el primero de julio de 1979 se realizaron las elecciones en un ambiente de absoluto orden y tranquilidad, con asistencia espontánea del electorado, sin obstáculo alguno, con una respuesta ciudadana con un alto grado de madurez cívica y con un pueblo potosino confiando en las instituciones nacionales (*El Sol de San Luis*, 2 de julio de 1979). Así es como lo señalaban y afirmaban los dirigentes priístas. La realidad no distaba mucho de esto, puesto que se estaba en los años en que la hegemonía del partido oficial resultaba abrumadora.

La campaña electoral del profesor Jonguitud Barrios fue de un despilfarro absoluto, pues se mostró con claridad que sus recursos se encontraban muy por encima a los que disponían sus contendientes, lo cual era innecesario a todas luces. Este hecho de supremacía no resulta novedoso, ya que es sabido que históricamente las relaciones entre el Gobierno y el PRI han sido estrechas y se acentúan en tiempos electorales. Ello se manifiesta, sobre todo, en un franco apoyo del Gobierno a los candidatos del Revolucionario Institucional. El sustento que ha dado el Gobierno al partido oficial ha sido sin cortapisas, poniendo a su disposición todo el aparato del Estado. Esto ha implicado no sólo el apoyo económico, sino también el apoyo que puedan brindar las figuras de autoridad representadas por los miembros del Gobierno (Araya, 1994:96).

Así las cosas, la contienda se desarrolló básicamente entre cuatro partidos opositores de los seis existentes en ese momento: Partido Acción Nacional (PAN), Partido Comunista Mexicano (PCM),

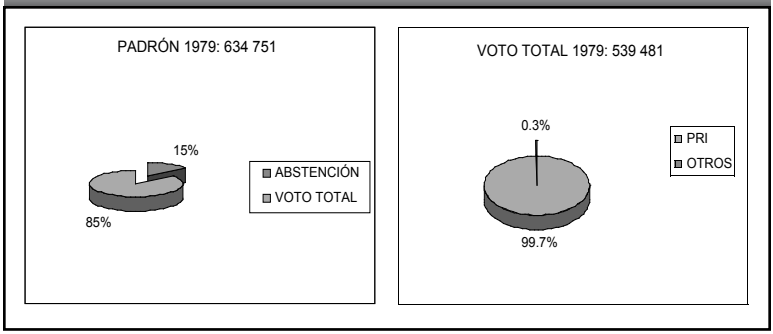
[3] Región que en la última época del México prehispánico comprendía las tierras bajas, el este de la Sierra Madre Oriental de San Luis Potosí, gran parte del norte de Veracruz e Hidalgo y el sur de Tamaulipas.

Partido Demócrata Mexicano (PDM) y Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM). Los dos partidos más pequeños, no considerados siquiera como oposición, eran el Partido Popular Socialista (PPS) y el Partido Socialista de los Trabajadores (PST). El registro lo conformaron, entonces, siete partidos, todos los mencionados y el PRI.

Una semana después de las elecciones, el 8 de julio de 1979, los resultados electorales oficiales arrojaban una victoria para el Revolucionario Institucional y, por ende, para el profesor Carlos Jonguitud Barrios. La votación había sido así: de 634 971 empadronados, 537 820 asistieron a las urnas, y 1 731 fueron votos anulados[4].

Las cifras mostraban una victoria abrumadora del PRI. Triunfó por un contundente 99.7 por ciento contra 0.3 por ciento de la oposición. Respecto al abstencionismo, éste registró 15 por ciento. Este bajo porcentaje de abstencionismo no muestra otra cosa que una elevada movilización ciudadana para ejercer el voto (véase la gráfica 1).

Gráfica 1. Resultados electorales 1979



Fuente: Araya (1994:108).

[4] Datos publicados en *El Sol de San Luis*, el 9 de julio de 1979. Existen algunas diferencias de números respecto a otros diarios, pero no son considerables. En los posteriores resultados electorales que manejamos, sucede cosa parecida. En algunas ocasiones difieren las cifras de una publicación a otra, pero hemos aceptado las que se consideran más veraces.

Así, el 26 de septiembre de 1979, después de concluido el proceso electoral, el profesor Carlos Jonguitud Barrios asumió la gubernatura del estado de San Luis Potosí. Su periodo de Gobierno, de seis años (de acuerdo con la Constitución Política de México, y que comprendió desde la fecha antes señalada hasta el 25 de septiembre de 1985), transcurrió sin incidentes de importancia. Se podría decir que el acontecimiento más relevante durante su sexenio fue, sin duda, la candidatura y triunfo a la presidencia municipal de la capital del doctor Salvador Nava Martínez, personaje de la vida política del estado. Es de mencionar que el doctor Nava obtenía por segunda vez la alcaldía de la ciudad. En 1961 había ejercido el cargo y entonces, después de casi veinticinco años, volvía a ocupar la titularidad de la alcaldía.

Las fricciones entre el gobernador Carlos Jonguitud y el presidente municipal Salvador Nava, se ha dicho, se relacionaron esencialmente con: a) el presupuesto destinado al municipio por la federación, y b) la marginación por parte del gobernador al alcalde en los actos de Gobierno.

Este comportamiento seguía fielmente la tradición del poder en México, donde en los estados la máxima autoridad es ejercida por el gobernador, y lo que puedan o no decir y hacer los presidentes municipales se ve disminuido por la potestad del líder del Ejecutivo en el estado. Esta situación, que altera las relaciones intergubernamentales en la teoría, al parecer ha permitido un buen entendimiento en la práctica de acuerdo con el sistema político vigente. Es obvio que esto ha sido posible gracias a que los alcaldes han recibido su formación en la misma escuela que el resto de los miembros ubicados en el poder. La escuela ha sido el partido, y el partido es el PRI, siendo la disciplina una de las virtudes y reglas no escritas más apreciadas y más validas para el ascenso en la vida política. En este sentido, cabría plantearse como hipótesis de trabajo que a mayor disciplina, mayor posibilidad de ascenso, o por el contrario, a mayor insubordinación, mayor posibilidades de fracaso.

Desde esta óptica, las cosas no presentaban mayor problema, puesto que en la generalidad de los casos, en esa época, las alcaldías

y las gubernaturas eran del mismo partido: el PRI. El problema inició cuando la oposición comenzó a obtener espacios, la tendencia terminó y las tensiones comenzaron.

Salvador Nava obtuvo la alcaldía en estas condiciones y, por si fuera poco, con un gobernador con fuerza en el centro del país y con una voluntad infranqueable de ejercer sus potestades en el estado.

Las quejas se basaban en la demora con que el Gobierno estatal realizaba las transferencias de recursos a los municipios y los obstáculos o "accidentes" que se presentaban y retrasaban la entrega. Curiosamente esto sucedía de manera exclusiva en las alcaldías que gobernaba la oposición, lo cual se convirtió en un problema para el buen desempeño de los alcaldes afectados. Por consiguiente, los electores hacían ver su rechazo por el mal desempeño del Gobierno al no ver realizadas sus demandas. Esta situación llevaba a la población a votar en sentido distinto en futuras elecciones y reconocer al PRI como la mejor opción y a la oposición como una decepción.

Salvador Nava llegó a decir que el ayuntamiento "debe tener libertad política y no estar sujeto al capricho del gobernador en turno" (Eslabones, 1994:104). Mostraba claramente en estas declaraciones la experiencia que había tenido y el Gobierno que había padecido.

No hubo, a pesar de las circunstancias, del carisma con que contaba y del liderazgo que representaba, movimiento alguno que pusiera en entredicho el poder ejercido por el gobernador Carlos Jonguitud Barrios. El Eecutivo, conforme al sistema político mexicano, había hecho válida su autoridad y no tuvo reparo en ello.

Lo que sí estaba sucediendo era el renacer de aquel líder de los sesenta que había sufrido con cárcel al sistema político mexicano. Pocos años después de terminada su segunda presidencia municipal, Salvador Nava habría de entregarse de nueva cuenta, con un vigor renovado, a la lucha cívica por el estado.

Transcurrido aquel sexenio de relativa paz y sin incidentes de importancia, gracias al ejercicio del poder, se prepararon las elecciones para próximo gobernador. Llegado el tiempo de cumplir el periodo

constitucional, y con la cláusula de no reelección siempre presente en la mente de todo político en el poder, se realizaron los comicios.

5.3. Un Gobierno sin gobierno: 1985-1987. Resultados electorales

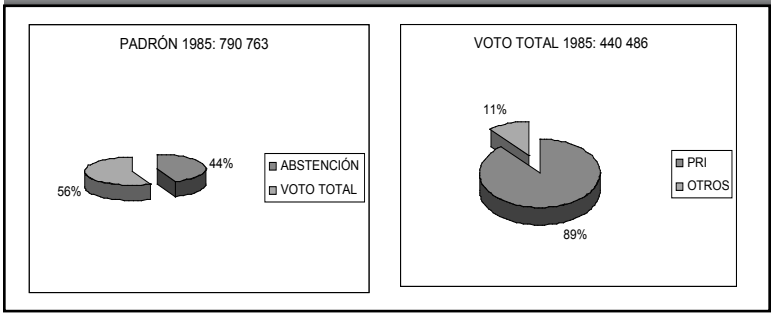
Para entender la designación del candidato, siendo que en aquel entonces resultaba un barbarismo hablar del candidato a gobernador y no de futuro gobernador, se escucharon un sinnúmero de versiones. Las hubo que establecían algunas ligas, conforme a lo estipulado por las logias o hermandades a las que pertenecían o a los acuerdos establecidos por ellas, entre el que abandonaba el poder y el que lo sustituiría en el cargo. Otras sobre la relación del candidato con el licenciado Antonio Rocha Cordero, hombre de poder en la cúpula potosina y que había iniciado al candidato en la política (*El Sol de San Luis*, 2 de julio de 1985).

Se presentó a los comicios el licenciado Florencio Salazar Martínez como candidato del Partido Revolucionario Institucional y, por supuesto, con toda la maquinaria del estado apoyando su candidatura. Lo cierto es que fue designado por el centro, y lejos de la ascendencia del ex gobernador Carlos Jonguitud Barrios (Araya, 1994).

El 7 de julio se llevaron a cabo las elecciones y todo transcurrió con normalidad. En la contienda participaron siete de los nueve partidos posibles. Los dos que no presentaron candidatos fueron Acción Nacional y Social Demócrata, ya que no cumplieron los requisitos para su registro. Los siete partidos que figuraron fueron el Partido Socialista Unificado de México (PSUM), Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT), PPS, PST, PDM y el PRI.

Los resultados oficiales publicados en los diarios, dos semanas después de efectuadas las elecciones, daban como gobernador al candidato del PRI, Florencio Salazar Martínez. Se emitió un total de 440 486 votos, de un padrón de 790 763. Los votos anulados fueron 4 400 (véase la gráfica 2).

Gráfica 2. Resultados electorales 1985



Fuente: Araya (1994:107).

Por consiguiente, el 26 de septiembre de 1985, de nueva cuenta a través de elecciones constitucionales, llegó al poder el licenciado Florencio Salazar Martínez. Sin ningún obstáculo asumió la gubernatura en un buen clima político. Entonces nada hacía pensar que un par de años más tarde se produciría la debacle de su Gobierno. Su periodo de Gobierno sólo llegó al 25 de mayo de 1987, es decir, no terminó el periodo constitucional.

El gobernador Salazar Martínez resultó ser el político que inauguró la aparición nuevamente del doctor Salvador Nava en la lucha cívica potosina, después de poco más de 25 años de ausencia. La participación en la política del doctor Nava había supuesto su vuelta como alcalde en el trienio 1982-1985. Pero no fue sino hasta la renovación del titular del ayuntamiento, en 1985, al terminar su periodo, cuando comenzó otra vez la lucha.

La contienda electoral de agosto de 1985 por la alcaldía había sido calificada de fraudulenta por la oposición, integrada principalmente por Acción Nacional y por el Frente Cívico Potosino (FCP), éste último era el auténtico partido del doctor Nava.

La disputa enfrentaba, por un lado, al priísta Guillermo Medina de los Santos y, por la oposición, a Guillermo Pizzuto Zamanillo. En las elecciones se había decretado el triunfo del priísta.

El suceso más revelador de la inconformidad se presentó el primero de enero de 1986, cuando el alcalde electo Guillermo Medina

de los Santos arribó al Palacio Municipal para tomar posesión del cargo. La sorpresa se produjo cuando, bajo la dirección de Salvador Nava, simpatizantes del PAN y del FCP intentaron, por los medios que resultaran necesarios, impedir que se llevara a cabo la ceremonia de toma de posesión del alcalde electo. Hora y media después del primer encuentro, el movimiento oposicionista se vio fortalecido por la integración de simpatizantes del candidato a la alcaldía derrotado Guillermo Pizzuto Zamanillo. El ambiente comenzó a tornarse violento, y en la Plaza de Armas (lugar situado a las inmediaciones del Palacio Municipal) ocurrió el enfrentamiento esperado, protagonizado por los simpatizantes de Acción Nacional y Frente Cívico contra el cuerpo policiaco del estado. El saldo material de este enfrentamiento fue la quema y destrucción del recinto municipal, y el humano, un muerto.

Oficialmente, estos hechos fueron atribuidos a Nava, pero imágenes presentadas en un canal de televisión local dieron muestra de la responsabilidad del Gobierno de Florencio Salazar (Caballero, 1992:34).

El ambiente que comenzó a respirarse a partir de estos sucesos fue de una gran represión a las manifestaciones del pueblo y de una ingobernabilidad en el estado. El Gobierno estatal, encargado de restablecer el orden, se mostró incapaz, y se inició el vía crucis.

Después de los sucesos, el gobernador Florencio Salazar, en su informe de Gobierno, no cumplió con las expectativas de las instituciones empresariales. Por esta razón, las explicaciones pedidas al gobernador no satisfechas pasaron a ser acusaciones en su contra. Lo tildaron de encubridor y lo responsabilizaron de proteger a delincuentes. Así daba comienzo una serie de incidentes de los que el centro de la responsabilidad se encontraría directamente en la persona del gobernador.

Por otra parte, el deceso de un estudiante universitario en esas fechas le costó el cargo al entonces rector de la Universidad José de Jesús Rodríguez. En estos hechos se involucró al Gobierno y se hilvanó otro acontecimiento negro para el gobernador.

En mayo de 1987 se dio la puntilla que habría de acabar con el Gobierno del licenciado Florencio Salazar Martínez. A inicios del mes, en la Penitenciaría del Estado se produjeron los fallecimientos de dos reos, los cuales fueron calificados como suicidios. Al iniciar las investigaciones salió a la luz pública la posibilidad de que no se trataran de suicidios, sino más bien de asesinatos. Esto hizo crecer el problema y se empezó a hablar de violaciones de los derechos humanos. Se acusaron como responsables al director y subdirector del penal, así como al director de Readaptación Social; se les suspendió del cargo y se cursó orden de detención contra éstos.

Al mismo tiempo, en la prensa fue publicada una nota en que se manifiestan ex funcionarios del Gobierno anterior (*El Sol de San Luis*, 5 de mayo de 1987). Las declaraciones vertidas resultaron, a manera de nota aclaratoria, manifestaciones para desmentir la idea de que el Gobierno en turno estuviera haciendo una cacería de ex funcionarios. Pero no todo lo que se escribió es lo que se quiso decir, y la lectura entre líneas insinuaba más de lo que la letra decía.

Los problemas en la penitenciaria se agravaron por irregularidades e incidentes durante las órdenes de detención de los funcionarios suspendidos. En el panorama político reaparecerían personajes de la vida pública del estado que de alguna manera tomarían partido en los acontecimientos. Fue el caso del rector Alfonso Lastras —sustituto del depuesto rector José de Jesús Rodríguez—, quien hizo declaraciones a favor del ex director de Readaptación Social, Héctor Aldasoro Velasco, quien también se desempeñaba como profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad. Asimismo, otros profesores de la Universidad se solidarizaron con éste, encontrando un apoyo en la Asociación de Abogados, la cual tenía al frente al licenciado Óscar Vera Fabregat.

De esta forma, y con todos los sucesos, el problema de los reos se transformaría de problema estatal en problema nacional. Dentro del penal, el 22 de mayo, se inició una huelga de hambre por las infrahumanas condiciones de vida en la prisión.

El martes 26 de mayo de 1987, el licenciado Florencio Salazar Martínez, quien se encontraba al frente del Gobierno, no soportó más los conflictos que se habían sucedido desde aquel primero de enero de 1986, por lo que se vio obligado a solicitar una licencia por 10 meses. Estaba claro, la licencia no era tal, sino que era la forma más estimable de poner fin a su periodo de Gobierno.

La prensa mencionó, en la publicación de ese mismo día 26 de mayo (*El Sol de San Luis*), cuatro puntos por los cuales el Gobierno del licenciado Florencio Salazar había llegado a tan funesto desenlace. Lo publicado decía así:

- Su débil gobierno sufrió más de 40 renuncias.
- El pueblo no olvidó la paliza del 1 de enero.
- Siempre se negó a dialogar con la iniciativa privada.
- Navistas y panistas fueron "una piedra en el zapato".

Parece cierto que estos puntos tuvieron su peso y significado durante el Gobierno referido. Pero eso no ha sido todo lo que se ha dicho al respecto. Resultaba evidente que la decisión del licenciado Florencio Salazar de solicitar licencia no había sido tomada con absoluta independencia de sus actos, a pesar de que se repitió con insistencia lo contrario. Estas cosas no suelen suceder así en el sistema político mexicano; la realidad era otra. Gonzáles Oropeza (1985) lo dice claro y bien:

> En el supuesto de que el gobernador pierda la confianza de los poderes federales, tendrá que retirarse de la política estatal interponiendo su renuncia o su "licencia". Cuando el enfrentamiento es mayor, la Federación puede utilizar cualquiera de los medios que tiene a su alcance para removerlos directamente.
>
> El patrón observado es que cuando hay interés de remover a un gobernador, el poder central, aliado en ocasiones con los grupos locales interesados en la caída del gobernador, prepara una estrategia para forzarlo a dimitir. Así como la selección del gobernador requiere

> de un procedimiento electoral que lo legitime, así también se requiere de un procedimiento para hacerlo perder el cargo (Gonzáles Oropeza, 1985:268).

Una de las hipótesis más notables que se han enunciado sobre lo acontecido entonces, pero jamás probada, vincula al ex gobernador Carlos Jonguitud Barrios con los hechos. Se ha dicho que el depuesto gobernador Florencio Salazar había hecho una ofensa, ya como gobernador, al ex gobernador Carlos Jonguitud Barrios, ante el presidente de la República de entonces, Miguel de la Madrid Hurtado. Sucedidos estos hechos, el profesor Carlos Jonguitud, apelando al poder que le otorgaba ser el líder vitalicio del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, había negociado con el presidente la caída del gobernador Salazar Martínez.

Al respecto no queda nada claro, lo que sí se puede decir es que si la hipótesis ha tenido fuerza es porque no se muestra muy lejos de la realidad, y resulta una posibilidad con un buen grado de credibilidad. Pero no se puede afirmar nada, baste con saber que el licenciado Florencio Salazar no volvió a ocupar el cargo, y la licencia pedida por 10 meses se convirtió en definitiva.

Es de mencionar que, las declaraciones en prensa del doctor Nava cada vez eran más frecuentes y tomaban mayor fuerza. Había regresado a la lucha, y poco a poco volvía a ocupar el lugar que por largo tiempo había quedado vacío.

Con este acontecimiento, se estrenaba un largo periodo de inestabilidades en el estado que habría de durar alrededor de seis años más y que produciría gobernadores efímeros.

5.4. Un Gobierno provisional inocuo: 1987-1991

Caído el gobernador Florencio Salazar, lo sustituyó en el cargo el licenciado Leopoldino Ortiz Santos, nombrado por el Congreso gobernador provisional. Su Gobierno inició ese mismo día 26 de mayo de 1987, y obvio es pensar por qué él y no otro. El estado de San Luis

Potosí no escapa al imperio de las tradiciones políticas mexicanas. Un gobernador provisional o sustituto no se nombra de manera espontánea, sino que cumple un proceso y unos requisitos. Difícil es a veces entender estas circunstancias, y más aún desentrañar la verdad. Lo único que se logra conocer es por medio de las charlas de café y de opiniones apócrifas. Dentro de éstas se encontraban las tendencias a favor del licenciado Ortiz Santos para ejercer como gobernador provisional debido a la estrecha relación que tenía con Raúl Salinas, ex funcionario y padre de un colaborador cercano al entonces presidente Miguel de la Madrid y que más tarde sería el sucesor a la presidencia (la referencia es a Carlos Salinas de Gortari). Algún juicio también se escuchó producto del parentesco con el cacique potosino Gonzalo N. Santos. Pero ninguna afirmación se puede hacer de manera tan inequívoca para pensar que, por estos motivos, se inclinó la balanza a su favor.

Lo que sí podemos afirmar es que, en sesión del Congreso de ese mismo día 26 de mayo, a proposición del diputado Guillermo Goytortua, representando el voto huasteco[5], se votó a favor de Leopoldino Ortiz Santos. Una leve oposición a la propuesta la presentó el diputado de Acción Nacional Álvaro Elías Loredo, quien argüía una falta de residencia del licenciado Leopoldino Ortiz, ya que se exige un tiempo no menor de un año inmediato anterior a la fecha de la elección cuando se es potosino por nacimiento, y al parecer no cumplía este requisito. Su alegato no tuvo eco en tres cuartas partes de los diputados. No es de extrañar esta postura, porque el predominio grosero del PRI ponía la votación de 15 a favor y cinco en contra. Quedaba así nombrado gobernador provisional el licenciado Leopoldino Ortiz Santos (Briano, 27 de mayo de 1987).

Al cumplirse los diez meses de la licencia pedida por el gobernador Florencio Salazar Martínez, como era de esperar, la quincuagésima segunda Legislatura tomó a bien prolongar la licencia. Extendió catorce meses más el periodo de Gobierno del licenciado Leopoldino Ortiz Santos.

---

[5] Huasteco(s): nombre que se le atribuye a los pobladores u originarios de la región llamada Huasteca. Véase la tercer nota a pie de página del presente capítulo.

De nueva cuenta, al cumplirse la fecha decretada de la licencia, la misma legislatura del Congreso ratificó al licenciado Leopoldino Ortiz Santos como gobernador provisional del estado. El nuevo periodo habría de comprender del 25 de mayo de 1989 al 25 de julio de 1990, es decir, otros catorce meses más. De tal forma que a estas fechas son tres los periodos que se suman, uno primero de diez meses y dos posteriores de catorce.

Ya visto más como inercia que como reflexión política de los hechos y del trabajo realizado, en julio de 1990 el Congreso decidió que el gobernador provisional concluyera el periodo que había iniciado tiempo atrás el licenciado Florencio Salazar.

Es sugestivo que cada vez que el gobernador provisional era ratificado por el Congreso, las comilonas y los festejos se dejaban sentir en el ambiente del estado. Son quizá estas fiestas las que mejor adjetivan el desempeño del Gobierno. De hecho, la zozobra más grande que se vivió durante el tiempo en que Ortiz Santos ejerció como gobernador se desarrolló en el Congreso, durante la sesión en que se le ratificó para concluir el periodo constitucional de Gobierno. Fue protagonizada por la fracción panista que propuso al licenciado Antonio Rosillo Pacheco para que asumiera la gubernatura. Pero de antemano se sabía que cualquier intento de la oposición de contravenir las decisiones priístas no tendría éxito. No se podía pensar que tendría éxito si, al igual que en la legislatura pasada, el PRI contaba con una arrolladora mayoría de quince contra cinco. Juárez Córdoba, en su columna de la época, refiriéndose a este acontecimiento en el Congreso, dijo de manera acertada: "Esta fue, sin duda alguna, la parte más emocionante de éste gobierno en capítulos que le tocó vivir a Ortiz Santos" (Juárez, 26 de julio de 1990).

En esta fase final del Gobierno de Leopoldino se estableció como fecha de las elecciones para el siguiente periodo de Gobierno el 18 de agosto de 1991 y no, como venía sucediendo, el primer domingo de julio. Este cambio en las fechas se produjo como consecuencia de una iniciativa para modificar la Ley Estatal Electoral.

A comienzos de la segunda quincena de febrero de 1991, el doctor Salvador Nava se destapó como candidato, y ya a finales de ese mes se había concretado la alianza PAN, PRD y PDM, y encabezando, el Frente Cívico Potosino.

Por el PRI, el primero de marzo del mismo año, en la ciudad de México, el ingeniero Gonzalo Martínez Corbalá destapó como precandidato a la gubernatura al licenciado Fausto Zapata Loredo. Antes de eso, otros nombres se habían considerado como viables, como el del diputado Teofilo Torres Corzo, quien era visto como la opción local más sólida. También se escuchó el nombre de Fernando Silva Nieto. Al final, el elegido fue Zapata Loredo, y al día siguiente de su destape, el 2 de marzo, realizó su registro en el Revolucionario Institucional. Al viejo estilo de la disciplina priísta, todos los sectores se sumaron a su candidatura proveniente del centro del país.

Los otros candidatos que participaron en esta contienda, además de los ya mencionados, fueron el licenciado Ángel Rubio Huerta, quien había buscado su candidatura por el PRI y había fracasado, por lo que a la sazón se postuló por el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana. Uno más fue Francisco Ortiz Mendoza, quien lideró al Partido Popular Socialista. Así arrancaba con cuatro candidatos la lucha por alcanzar la silla de Gobierno.

El periodo de Ortiz Santos se cumplió en definitiva el 25 de septiembre de 1991. Ya para ese entonces se tenía gobernador electo.

5.5. Tan sólo un suspiro: 26 de septiembre a 9 de octubre de 1991. Resultados electorales

De los periodos de Gobierno tratados, éste fue el más corto, pero sin lugar a dudas es el que ha producido más materia de estudio y análisis.

En este periodo, los principales protagonistas, no sólo en la lucha electoral, sino también en los sucesos por venir, fueron, por el Partido Revolucionario Institucional, el licenciado Fausto Zapata Loredo, y por

la coalición integrada por PAN, PRD y PDM y de manera central el Frente Cívico Potosino, el doctor Salvador Nava Martínez[6].

Con el resurgimiento del movimiento navista, el 25 de julio de 1981 (Araya, 1994), y ya con dos alcaldías sobre sí, Nava se presentó como candidato a la gubernatura con un respaldo social importante. Esos diez años anteriores habían colocado de nueva cuenta a Nava entre los políticos mejor acogidos por la sociedad civil. Había luchado contra el fraude electoral en la batalla por la alcaldía de 1985 y había vuelto con renovados bríos para reivindicar una lucha social que había iniciado en los lejanos años de finales de la década de los cincuenta. Su participación en el devenir político del estado, después de resurgido su movimiento, habría de ser constante.

Fausto Zapata, por su parte, había estado en años anteriores fuertemente ligado con el ex presidente Luis Echeverría, ocupando el cargo de subsecretario de la Presidencia de la República durante el periodo de éste. Y antes de ser candidato a gobernador contaba con una gran vinculación con el Ejecutivo, siendo delegado del Departamento del Distrito Federal (DDF) (Casar, 1997). Sus relaciones con el poder central le permitieron desde ahí manejar su postulación y salir avante. Hecha su designación como candidato, de inmediato se puso en marcha la maquinaria del estado para crear el aura triunfadora del candidato priísta.

En cuanto a los incidentes protagonizados por estos dos personajes de la vida política del estado, se pueden distinguir cuatro

---

[6] Para mayor información sobre los antecedentes histórico-políticos de Salvador Nava Martínez y sus posteriores participaciones en el estado véase Ana V. González Deister (1998), *San Luis Potosí, 1958-1963 y 1982-1992*, Instituto Tecnológico Autónomo de México, Departamento Académico de Ciencias Sociales, mimeo; Enrique Márquez Jaramillo (1987), "El movimiento navista y los procesos políticos en San Luis Potosí, 1958-1985", en Soledad Loaeza y Rafael Segovia (comps.), *La vida política mexicana en la crisis*, México, El Colegio de México; Alberto Aziz Nassif (1992), "San Luis Potosí: la repetición de un agravio", en *Eslabones*, México, enero-junio, núm. 3, p. 6-19; Danae María Salinas Castillo y María Mercedes Ortiz (1996), *El liderazgo político como generador de Participación Ciudadana: El Movimiento Navista en San Luis Potosí 1958-1991*, México, tesis presentada en la Universidad Iberoamericana para obtener título profesional.

momentos: el que comprende los acontecimientos anteriores a las elecciones, los hechos sucedidos durante el proceso electoral, las acciones emprendidas por la oposición después de las elecciones y, finalmente, lo ocurrido después de la toma de posesión del candidato victorioso y hasta su caída.

Tañeron las campañas políticas, y la desmedida desigualdad de recursos se hizo evidente. El PRI mostró su superioridad, como siempre, y la oposición una sobriedad obligada.

Un hecho curioso ocurrió durante este proceso. Mientras que Nava apelaba al recuerdo de sus viejas luchas finales de los cincuenta, evocando los recuerdos de aquellos tiempos, Zapata apelaba al olvido de sus antecedentes políticos en el periodo en que trabajó como subsecretario de la Presidencia de la República. Esta circunstancia ya marcaba dos caminos a seguir por cada candidato: el ocultar y el descubrir.

Pero no fueron exclusivamente estas dos posiciones las que marcaban la orientación respecto a tal o cual candidato, sino que durante todo el proceso, a Nava se le vio más llamando hacia una lucha por la democracia, mientras que, por el otro lado, a Zapata haciendo promesas de progreso para el estado. Estos eran los dos discursos planteados, las posiciones más trascendentales de los dos candidatos más importantes en pugna.

Electoralmente se sabe que, en la historia de San Luis Potosí, las zonas rurales tienen un marcado voto por el PRI; en tanto que las zonas urbanas, que son las menos, se han inclinando cada vez con mayor fuerza hacia el voto oposicionista, básicamente el de Acción Nacional. Por porcentajes, la zona rural representa un nada despreciable 32 por ciento de todo el electorado del estado (Aziz, 1992:11). En esencia es aquí donde se establece la disputa entre el PRI y la oposición, porque en las áreas rurales este partido se muestra invencible gracias a un sinnúmero de acciones que emprende. A manera de ejemplo, se puede observar que la cobertura del padrón es mayor en las zonas rurales que en las urbanas. Esto, claro está, porque es ahí de donde recibe el voto el PRI, además de la facilidad que tiene para influir en él. Ya se ha dicho que existen

amenazas en contra de la población indígena para dirigir el voto a favor del partido oficial. También por las características de la región; como es de una pobreza más acentuada, mayores necesidades para sobrevivir, menor empleo, etcétera, los electores se vuelven más susceptibles a los favores que el Gobierno da a cambio de votos, es decir, el clientelismo es más propenso. A todo esto habría que sumar la disminuida ley electoral del estado, en comparación con el código federal; porque estando el poder de la máxima institución electoral en manos del Gobierno, la aplicación de la misma se vuelve tendenciosa y se utiliza una u otra reglamentación dependiendo del beneficio que proporcione al candidato priísta.

Pese a las dificultades que representa ser oposición en todas estas condiciones, buenos logros se han obtenido.

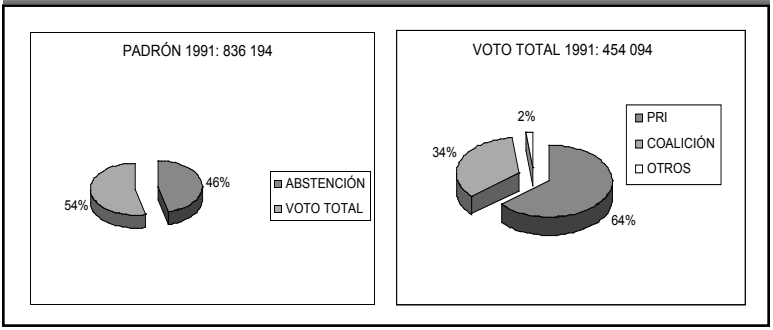
El 18 de agosto de 1991 y vislumbrándose unas elecciones competidas, éstas transcurrieron plagadas de anomalías e inconvenientes. Al terminar la jornada electoral, la lista de irregularidades era considerable y revelaba unas elecciones fraudulentas. Aziz (1992) resume todos estos incidentes así:

> […] falta de condiciones para votar; papelería incompleta para emitir el sufragio en la elección de gobernador; actas fotocopiadas falsificables sin sello ni folio; listas nominales incompletas; voto bajo presión en las zonas rurales del estado; casillas zapato a favor del PRI con el 100% y con cero votos para la oposición; personas que votaron sin credencial de elector; instalación tardía de casillas; rechazo a representantes de la Coalición en las casillas; incumplimiento de acuerdos como la firma de las boletas; acarreo de votantes; aparición de un extra del periódico *El Heraldo de San Luis Potosí* alrededor de las cuatro de la tarde, en el que aparecía una foto del candidato priísta con una leyenda "¡Fausto arrollador!"; diferencia en el número de boletas; urnas no selladas, etc. (Aziz, 1992).

Los días posteriores transcurrieron con dificultad para el PRI, y no sólo en este estado, ya que en otro, en Guanajuato, también había conflictos postelectorales.

Pese a todo lo acontecido, los resultados oficiales fijaban como candidato victorioso al priísta Fausto Zapata Loredo. La votación porcentual daba 64 por ciento para el PRI, 34 por ciento para la Coalición y dos por ciento para otros partidos. La abstención, por cuatro puntos porcentuales no alcanzó 50 por ciento, por lo que se situó en 46 por ciento (véase la gráfica 3).

Gráfica 3. Resultados electorales 1991



Fuente: Araya (1994:107).

Cuando oficialmente se proclamaron los resultados, se presentó un fenómeno nunca antes visto en San Luis Potosí: la presencia de un gobernador electo, Fausto Zapata Loredo, y al mismo tiempo la existencia de un Gobernador en funciones, Leopoldino Ortiz Santos, y además de todo esto, un gobernador con licencia, Florencio Salazar Martínez (CBGE, 1997:113).

La lucha no cesó, y la oposición encabezada por Salvador Nava calificó de fraudulentas las elecciones y se iniciaron las movilizaciones. Así nacía lo que más tarde se llamaría el Movimiento Nacional Ciudadano (Garrido, 1992:182). Es de destacar que las elecciones no se impugnaron ante las autoridades constituidas porque, según Nava, era como "confiar en quienes convalidaron el fraude" (Ochoa, 1991:2).

El activismo de la Coalición no se circunscribió al estado de San Luis Potosí, sino que se extendió hasta el Distrito Federal, en donde

los líderes nacionales de los partidos coaligados, como lo eran Luis H. Álvarez, por el PAN, y Cuauhtémoc Cárdenas, por PRD, principalmente, dieron el respaldo al líder sobre las aseveraciones de fraude. Antes de eso, Nava se había entrevistado con el presidente de la República y el secretario de Gobernación. Con todo esto, el conflicto postelectoral del estado comenzaba a tener tintes nacionales.

El domingo 25 de agosto, día en que se reconoció oficialmente como gobernador electo a Fausto Zapata, en la Plaza de Fundadores se realizó el mitin más concurrido relativo a estos hechos. Para ese entonces, los problemas en San Luis ya eran conocidos por las autoridades nacionales, al igual que los conflictos que se estaban suscitando en Guanajuato. Durante la semana posterior, en Guanajuato, el candidato priísta Ramón Aguirre renunciaría a su puesto y, más tarde, el Congreso designaría como gobernador interino a un alcalde de Acción Nacional, al ciudadano Medina Plascencia. A estos hechos, mientras tanto, les daban lectura los miembros de la Coalición en San Luis Potosí.

Los días siguientes fueron de una gran tirantez política en la cual las convocatorias de Nava se fortalecían. El 31 de agosto realizó una marcha silenciosa en la que reunió a 10 mil potosinos. En el mitin del 8 de septiembre, organizado para rechazar los resultados electorales, mencionó la necesidad de incitar a una mayor movilización ciudadana porque las elecciones en México no eran la mejor manera de propiciar el tránsito a la democracia (*La Jornada*, 9 de septiembre de 1991). El 13 de septiembre, sus simpatizantes bloquearon algunas carreteras del estado como medida de presión. El 15 de septiembre, con motivo de la celebración de la independencia de México, se vivió un momento más de nerviosismo nuevamente por las acciones de los potosinos partidarios de Nava. El 18 de septiembre, día del último informe de Gobierno, mujeres navistas, haciendo ruido con utensilios de cocina, imprecaron al Gobernador[7]. El 21 de septiembre Nava dio a conocer su postura, la cual

[7] Toda este serie de movimientos sociales contaron con una gran participación de la mujer, y esta circunstancia le dio un peso importante a cada acto navista (Danae María Salinas Castillo y María Mercedes Ortiz, 1996:118-119).

consistía en realizar una caminata al Distrito Federal si Zapata tomaba posesión del cargo (Aziz, 1992:15-16).

El 26 de septiembre de 1991, cuando se cumplía el plazo fatal del periodo gubernamental e iniciaba el siguiente, el licenciado Fausto Zapata Loredo tomó posesión como gobernador constitucional. La parafernalia que se vivió en dicho acto fue significativa, según los comentaristas políticos. La presencia del presidente de la República en el acto daba mucho qué pensar.

La anunciada Marcha de la Dignidad, como se le denominó a la caminata con que había amenazado Nava, no se hizo esperar. Dos días después se iniciaría la marcha llevando como bandera dos conceptos: democracia y dignidad. Se entendió que la renuncia del gobernador Fausto Zapata era requisito indispensable para el ejercicio de estos dos principios y, si sucedía así, la marcha sería suspendida.

Mientras el recorrido hacia la capital del país se cumplía, en San Luis Potosí mujeres navistas se aglomeraban a las puertas del Palacio de Gobierno con el fin de imposibilitar el acceso al gobernador. Al tercer día de repetirse estos acontecimientos, de manera violenta, el gobernador Zapata Loredo y un grupo de priístas cruzaron el vallado de mujeres.

La caminata iniciada planeaba arribar a la Ciudad de México el día en que se celebraría el tercer informe de Gobierno presidencial. Para que no se produjera este arribo, tan incomodo para el Ejecutivo federal, se exigía la renuncia del gobernador potosino (cosa que habría de suceder más tarde).

El 9 de octubre se produjo el desenlace debido a la magnitud de las presiones ejercidas por la oposición y, en concreto, a una "concertacesión"[8] establecida desde el centro (Lujambio, 2000:103). Este fue el último día de los catorce en que el gobernador electo Fausto Zapata Loredo ocupó el cargo. La renuncia presentada indicaba que

[8] El término "concertacesión" surgió durante el periodo salinista, y se ha entendido como la negociación o acuerdo que se establecía entre los altos funcionarios de la federación y la o las partes en conflicto, más allá de principios democráticos y del beneficio del pueblo.

el estado potosino se encontraba de nueva cuenta en circunstancias infrecuentes, que más bien figuraban ya como frecuentes.

Cumpliéndose una de las peticiones de la oposición, la renuncia del gobernador, la marcha hacia la capital se suspendió. No obstante, la lucha democrática continuó, y Nava prosiguió con su activismo por toda la República. El que en un principio se llamó Movimiento Nacional Ciudadano se transformó, a partir del Encuentro Nacional de Ciudadanos por la Democracia, llevado a cabo en la capital de San Luis Potosí, del 6 al 8 de diciembre del mismo año, en Movimiento Ciudadano por la Democracia (Garrido, 1992:182). Con esta empresa llevada a cabo por Nava, el ejercicio de liderar causas esencialmente en el estado de San Luis Potosí evolucionó a liderar causas nacionales. La imagen que había tenido de líder local de pronto se encontró trasformada en un liderazgo nacional que, más que ideológico, representaba un liderazgo ético (Krauze, 1996:27-30). La Coalición se desintegró y los navistas se abocaron a la tarea de convertir en partido regional al Frente Cívico Potosino.

Lo que se dijo después del conflicto fue muy variado. Una vez más se repetía la imposición de la voluntad del centro al observar que Zapata decidía renunciar, sabiendo que sucesos como estos no nacen de la voluntad del gobernador, sino por mandato presidencial. El derecho que tenían los directamente afectados, que era la población potosina, a conocer las causas de dicha decisión fue pasado por alto. La incertidumbre produjo en el pueblo, como consecuencia, la búsqueda de explicaciones lógicas que llevaran a entender mejor lo que estaba sucediendo.

Las relaciones cercanas de Zapata con el ex presidente Echeverría y el distanciamiento de éste con el presidente en turno, Carlos Salinas de Gortari, permitían diseñar una de tantas líneas explicativas. Conociendo el ejercicio del poder en México y las pugnas existentes entre camarillas, no parece descabellada la idea. Pero en concreto no se sabe nada, como suele suceder en estos casos.

En general, son varias las observaciones que se pueden extraer de todo el conflicto. Las actuaciones de la oposición y el agrupamiento

exitoso de la ciudadanía, como efecto de una mala contienda electoral, no arrojan un saldo favorable en cuanto a la democracia. La renuncia del gobernador nos dice, entre otras cosas, que no se cuenta con capacidad para establecer y respetar las reglas del juego político; que, sucedidos los hechos, el valor democrático se supedita a los caprichos de los contendientes por ganar la mejor posición o los mejores acuerdos; que las normas jurídicas están muy lejos de ser observadas y respetadas, y finalmente que las decisiones de importancia que atañen a un estado se toman desde el centro. Por ello se puede entender que ningún movimiento ciudadano, por importante que parezca, que ningún partido, por dominante que sea, o en general, cualquier organismo que represente la voz del pueblo, es escuchado. Queda claro que los acuerdos para la solución de conflictos se sitúan por encima de cualquier ideal democrático y de justicia, y éstos se adoptan mediante la realización de cónclaves de representantes oligárquicos.

5.6. Recuperando la calma: 1991-1992

Después de la renuncia al cargo de Fausto Zapata Loredo, lo sustituyó el ingeniero Gonzalo Toribio Martínez Corbalá, designado gobernador interino a partir de la renuncia del primero, verificada el 9 de octubre de 1991, pero no admitida por el Congreso hasta el día siguiente. Por ello el día 10 tomó posesión Martínez Corbalá como gobernador interino y dio comienzo su Gobierno.

La renuncia poco esclarecida de Zapata dio lugar a movimientos de rechazo de la dimisión por parte de sus simpatizantes priístas. Incluso a los diputados de su propio partido se les acusó de traidores por haber aceptado la renuncia. El documento de renuncia fue publicado en los diarios del estado, pero este documento no expresaba las razones de la misma.

En un mitin celebrado el mismo día 10 de octubre en la capital del estado, Nava dijo: "no importa quién este físicamente en el Palacio de Gobierno, lo que importa es que gobierne el pueblo" (*Pulso*, 11 de

octubre de 1991). Esto contrasta de un modo directo con el hecho de que las decisiones se toman en el centro y no precisamente por el pueblo, y de que gobiernan otros y no el pueblo.

La designación de gobernador interino fue hecha desde el centro, y las conjeturas que se hicieron fueron muchas; de nueva cuenta se vio la tendencia a propagar historias nunca verificadas. Pero lo que sí estaba probado era que la relación de Martínez Corbalá con el entonces presidente de la República, Carlos Salinas, era muy estrecha. Había sido su profesor en años pasados y guardaban una estrecha amistad. Ahora bien, las relaciones de Martínez Corbalá no se quedaban ahí; también tenía estrechos vínculos con la familia de Cuauhtémoc Cárdenas, hijo del ex presidente Lázaro Cárdenas, antiguo miembro del PRI y ex candidato a la presidencia en 1988 por el partido del cual fue cofundador: el Partido de la Revolución Democrática.

Días después, conforme a la tradición priísta, todos se unirían en apoyo de la designación del gobernador interino. Es de destacar que justo un año después no se conservó esta unión, con lo que Martínez Corbalá pagó su imposición desde el centro.

Quizá una de las primeras acciones de Gobierno de Corbalá fue la reunión secreta que sostuvo con Nava, en la que se buscó establecer acuerdos que permitieran gobernar el estado después de los conflictos ocurridos, lo cual sí sucedió.

El Gobierno de Martínez Corbalá fue de retorno a la paz y a la tranquilidad, tarea para la cual se le había encomendado el cargo. Se le encargaban además los preparativos para los comicios extraordinarios que debían llevarse a cabo en un plazo no menor de catorce meses y no mayor de dieciocho a partir de la fecha en que asumió la gubernatura.

En términos generales, el trabajo realizado había sido calificado favorablemente, sin dar lugar a más. Los potosinos, en donde se incluye a la oposición y a algunos sectores del PRI, lo habían aceptado para ejercer de gobernador interino y convocar a elecciones en el periodo establecido. Esta circunstancia parece que no le quedaba muy clara al interino Martínez Corbalá.

En su Gobierno, entre las cosas a destacar, se encuentra el impulso que dio a las reformas de la Ley Estatal Electoral, cuya principal relevancia consiste en la integración del Consejo Estatal Electoral. La nueva conformación del Consejo supone la entrega del manejo de los procesos electorales a la sociedad civil y la restricción a la representación del PRI, así como al Gobierno.

Durante su periodo de Gobierno, el 18 de mayo de 1992 para ser exactos, sobrevino el fallecimiento del doctor Nava, con lo cual posiblemente el gobernador interino supuso que se acababa una oposición venida a más.

Poco más o menos al cumplirse el año de Gobierno, comenzaron a escucharse voces, básicamente de la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y de la Federación de Trabajadores del Estado (FTE), pidiéndole su renuncia al interinato para así posibilitar su candidatura a la gubernatura.

Al respecto, la Constitución Política del Estado en su artículo 73, fracción IV, dice que: "Para ser Gobernador del Estado se requiere: No ser servidor público estatal o municipal con atribuciones de mando y en ejercicio de autoridad, a menos que se separe seis meses antes del día de la elección". Con este supuesto, el 10 de octubre de 1992, un año después de haber asumido el cargo de gobernador interino, renunció. Dijo que bien valía la pena jugarse la carrera política de 30 años en una contienda electoral para la gubernatura (Mora, 1992). Ese mismo día, en un breve lapso, el hasta entonces diputado, y presidente de la Gran Comisión del Congreso del Estado, el licenciado Teofilo Torres Corzo, solicitó licencia por tiempo indefinido al ejercicio del cargo. Minutos después, el diputado José Escobedo Coronado propuso al propio Teofilo Torres para suplir en el interinato a Martínez Corbalá. Se votó por unanimidad la renuncia de Martínez Corbalá y la propuesta de Torres Corzo para gobernador interino.

5.7. Un intento frustrado y un interinato de siete meses: 10 de octubre de 1992 a 18 de mayo de 1993

El 10 de octubre de 1992, Torres Corzo tomó posesión como nuevo gobernador interino, para cumplir este periodo hasta el 18 de mayo de 1993, fecha en que asumiría el cargo un nuevo gobernador después de efectuado un proceso electoral.

Tomó el Gobierno, y lo primero que tuvo que enfrentar fue la inconformidad de la candidatura por parte del PRI del ex gobernador interino Martínez Corbalá. Yace el sustento de la inconformidad en el carácter reeleccionista que llevaba aparejada su propuesta.

El artículo 53 de la Constitución Política del Estado vigente en ese tiempo contemplaba que:

> El Gobernador del Estado, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a ocupar ese cargo, ni aún con el carácter de interino, provisional, substituto o encargado del despacho.
>
> Nunca podrá ser electo para el periodo inmediato:
>
> A).- El Gobernador Substituto Constitucional, designado para concluir el período en caso de falta absoluta de acuerdo con la Constitución, aún cuando tenga distinta denominación;
>
> B).- El Gobernador Interino, el Provisional o el ciudadano que, bajo cualquier denominación, supla las faltas temporales del Gobernador, siempre que desempeñe el cargo, los dos últimos años del periodo.

Por encontrarse Corbalá en esta situación, se realizó un bloqueo al Palacio de Gobierno para impedir la entrada al gobernador Torres Corzo. El plantón lo realizaron los dirigentes del Frente Cívico, del PAN y PDM; todos adheridos en el llamado Movimiento Nacional Antireeleccionista. Destacó en el movimiento la participación de Concepción Calvillo viuda de Nava y sus dos hijos, Salvador y Manuel.

Gonzalo Martínez Corbalá no sólo encontró en la oposición el principal obstáculo a su candidatura. Curiosamente, lo que un año antes le había confirmado en su cargo de gobernador interino entonces le quitaba la posibilidad de ser candidato. Un año antes, después del desconcierto de la renuncia de Zapata Loredo y de la inconformidad de ciertos sectores priístas por como habían sucedido las cosas, por añeja costumbre del partido, se había decidido obedecer la línea establecida por su máximo líder, el presidente de la República, y unirse en torno al nuevo gobernador. Entonces las cosas cambiaban, el Coordinador del Movimiento para el Cambio Democrático del PRI, Julio Hernández López, declaró que la candidatura de Martínez Corbalá era "inmoral, ilegítima, ilegal e inválida", y añadió que "no sólo se viola la Constitución General de la República, la del Estado y la Ley Electoral, sino también se han pisoteado los estatutos del partido por lo que los priístas deben impedir que se mantenga en pie esa candidatura" (*Pulso*, 13 de octubre de 1992). Surgió también la controversia acerca de la interpretación de la Constitución del Estado por parte de los juristas potosinos. Por un lado se encontraban los que reconocían legitimidad en la postulación de Martínez Corbalá, y por otro, los que se adherían a la idea reeleccionista[9].

Todo esto transformaba de nueva cuenta la situación del estado. El hombre que un año atrás había sido señalado como la panacea para los males que se estaban sucediendo, ahora se transformaba en la nueva enfermedad que aquejaba a San Luis Potosí. La oposición retomó la marcha que el fallecido Salvador Nava había abandonado al renunciar al cargo Zapata Loredo. Justamente ahí, donde se había quedado tiempo antes la caminata, la viuda de Nava, Concepción Calvillo, la prosiguió. La pretensión era arribar, en la Ciudad de México, a la Cámara de Diputados, donde el presidente de la República rendiría el cuarto informe de Gobierno.

[9] Tal fue la controversia en aquellos años que años posteriores a aquellos sucesos la Constitución del Estado se modificó, y el artículo 53 arriba trascrito se cambió. Al día de hoy, el otrora articulo 53 se corresponde con el artículo 76, el cual dice: "En ningún caso y por ningún motivo podrá volver a ocupar el cargo de Gobernador del Estado el ciudadano que lo haya desempeñado, así hubiere sido electo por sufragio directo o con carácter de interino, provisional o sustituto."

Sin otra alternativa, y a la vista de las protestas en su contra, el ingeniero Martínez Corbalá tuvo que renunciar a la candidatura. Esta situación no fue bien vista en el PRI estatal. Era el segundo movimiento del centro, después del de Zapata, que lesionaba los intereses del partido y no era bien visto por sus simpatizantes. Las sospechas naturales permitían suponer que los acuerdos se estaban celebrando para beneficiar a la oposición y dar lugar a que surgiera de ella un gobernador. A todo esto, los priístas realizaron movilizaciones y catalogaron lo acontecido como decisiones de la cúpula.

Mientras tanto, el gobernador en turno, Teófilo Torres, proseguía las tareas abandonadas por Corbalá, las cuales se centraban en la preparación de los comicios que se celebrarían en 1993. La primera acción se encaminó a buscar el diálogo entre las fuerzas oposicionistas. Después de una serie de acuerdos y desacuerdos, al final se obtuvieron los acuerdos que se manifiestan en las reformas de la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí aprobadas el 19 de noviembre de 1992.

Estas reformas, que en buena parte resumen el trabajo del Gobierno de Teófilo Torres, son las que se refieren a los apartados sobre la división territorial para la elección de diputados, lo tocante a las coaliciones, la composición del Consejo Estatal Electoral y a las atribuciones del mismo.

La reforma sobre la división territorial se recoge en el artículo 6, y supone la creación de dos distritos además de los once ya existentes. Es decir, como se contempla un diputado por distrito, con la reforma la elección abarcaría dos diputados más, con lo que se llega a un total de trece. Esto, por tratarse de distritos en la capital del estado, además beneficiaría a la oposición, porque es en esta zona donde ha tenido mayor fuerza, y así incrementaría su número de diputados en el Congreso, en el caso de que hiciera patente su fuerza al obtener esas dos nuevas diputaciones.

La gran importancia de las reformas al título quinto, capítulo primero, referido a los órganos de autoridad electoral, radica en la nueva composición del Consejo Estatal Electoral (CEE). Para ello se designa a un

ciudadano ajeno a la administración pública para que presida al Consejo Estatal Electoral. Las reformas se refieren también a los magistrados del Tribunal Estatal Electoral de lo Contencioso Electoral, y se exige que éstos provengan de la sociedad civil potosina. Las atribuciones del CEE, reguladas en este mismo capítulo, muestran una nueva preocupación por introducir igualdad en el acceso a la radio y la televisión.

Las reformas anteriores evitaron la ventaja que venía teniendo el PRI de contar con un mayor número de funcionarios velando por los intereses priístas, así como de aventajar a la oposición en tiempo y espacio en cuanto a la publicidad partidista a su favor.

También se evitarán conflictos como los ocurridos en las elecciones de 1991, en las que no se había permitido la postulación de candidatos comunes por los partidos en la elección para gobernador, sin que estuviera de por medio una coalición, pues, de acuerdo con estas modificaciones de la Constitución del Estado, ya se permiten, según lo dispone el artículo 46.

Pese a ello, las reformas no satisficieron las expectativas de todos, y la oposición, que había venido funcionando como una buena unidad, comenzó a resquebrajarse. Por un lado, se encontraban quienes consideraban como un buen avance las reformas realizadas y, por el otro, quienes entendieron que no eran suficientes. Entre los primeros se encontraba el Partido Acción Nacional; entre los segundos, el FCP y el PRD. Los del Partido Revolucionario Institucional planteaban su disconformidad con las decisiones que había tomado el centro, más que con las reformas que se estaban dando, pues consideraban que éstas eran producto del proceder de las autoridades federales, y que ellos, los priístas, habían sido los principales afectados.

Con todo, los preparativos para las elecciones seguían su curso y los partidos se encontraron con que debían nombrar a sus respectivos candidatos.

Los sucesos políticos de años atrás daban una tonalidad especial a la selección del siguiente candidato. Éste debería tener la fuerza suficiente para encauzar nuevamente en el estado un clima de armonía,

que tanta falta le estaba haciendo. Pero no sólo eso, sino que el recuerdo de Nava todavía afloraba en el ambiente, y se buscaba de manera no muy definida y clara a alguien que continuara su trabajo político. La opción de un candidato con afinidad navista era atractiva por el deseo de aprovechar la ventaja que podía representar su memoria en el electorado, y no porque en realidad siguiera con fidelidad los principios de Nava. Así era porque, en estricto sentido, Nava nunca tuvo principios definidos o que hayan formado escuela.

Con la sombra de Nava en los escenario potosino, los partidos nombraron de diversas maneras a sus candidatos, y los tres partidos con mayor fuerza buscaron beneficiarse algo del capital político dejado por el caudillo.

El PRI postuló como candidato a Horacio Sánchez Unzueta, quien era yerno de Nava; el PAN nombró a Jorge Lozano Armengol, quien era visto como el ahijado consentido de Nava (Briano, 1992:18); por último, el Nava Partido Político (NPP) eligió a doña Conchita viuda de Nava. La selección de estos tres candidatos por sus respectivos partidos tuvo sus aspectos interesantes que bien vale la pena observar.

Las luchas intestinas que tradicionalmente se libraban en el PRI durante periodos electorales no fueron la excepción en esta ocasión.

Horacio Sánchez, quien finalmente ganó la candidatura, no fue en un principio el candidato que más aglutinaba las fuerzas, pero, sin duda, era el hombre más viable. Había también otros incentivos que daban impulso a su candidatura y que lo colocaban por encima de las otras opciones; una de ellas consistía en su cercana relación con la familia Nava, por lo que en un momento dado podía aglutinar simpatías y mermar el ímpetu navista. Otro estímulo para preferir a Sánchez Unzueta consistía en que, señala Granados Chapa (1985:284), como "los gobernadores suelen llegar de fuera a regir sus entidades, no es desdeñable la vinculación que los aspirantes tengan con los grupos de poder. Sin embargo, en la lógica del dominio central sobre las entidades, tienden a preferir a quienes no estén relacionados con ellos". En esta situación se encontraba, ya que había nacido en Chihuahua, pero por temporadas

residía en San Luis Potosí y sus vínculos con las elites locales no eran mayores. Su neutralidad en el juego de poder del estado le proporcionaba una ventaja a los ojos del poder central.

Los otros dos posibles precandidatos tenían fuertes lazos con el centro; pero lo que a veces constituyen puntos a favor, en otros momentos suponen puntos en contra; éste era uno de esos momentos. Víctor Mahbub como posible precandidato del Revolucionario Institucional contaba con la confianza de Raúl Salinas, hermano del presidente en ese sexenio. Fernando Silva Nieto, otro de los precandidatos, era bien visto entre quienes congeniaban con las ideas de los ex gobernadores Carlos Jonguitud y Martínez Corbalá.

Pero eran nuevos tiempos con necesidad de cambios, y valerse de referencias a Gobiernos anteriores no parecía ser lo óptimo. Hay que tener en cuenta que no se podían hacer las más mínimas concesiones a la oposición para que volviera a tomar bandera y peligrara de nueva cuenta una candidatura priísta.

A pesar del desagrado que producía a algunos priístas imaginar un vínculo con alguien que oliera a navista, recordando lo que Nava y el navismo habían representado para el PRI, el 13 de diciembre de 1992 se revalidó la candidatura de Horacio Sánchez Unzueta.

Al presentarse diferencias entre Acción Nacional y el FCP, a este último no le quedó otro camino, debido a las reglas establecidas, que constituir el Nava Partido Político. Aunque el NPP no era una transformación del FCP, sino más bien una consecuencia, sin que este último perdiera su identidad, existía una innegable simbiosis. Tanto es así que uno de los precandidatos del NPP fue Guillermo Pizzuto, quien entonces actuaba como presidente del FCP. Los otros dos precandidatos fueron la viuda de Nava, Concepción Calvillo, y su hijo Manuel Nava Calvillo. Era obvio que la balanza se inclinaba por Doña Conchita. A la vista del espectro político que existía en el estado, el 11 de diciembre de 1992, dos días antes del destape definitivo priísta, Concepción Calvillo, mediante asamblea general y mediante votación directa salió electa como candidata. Con esto se pretendía recuperar los niveles de movilización social.

El PAN no tenía claro quién sería el mejor candidato para que lo representara, y esto trajo consigo diferencias. A la dirigencia panista también le rondaba el espíritu de Nava, y veía pasar ante sus ojos cómo la herencia política estaba siendo agenciada tanto por el PRI como por el NPP. No se quisieron quedar atrás y buscaron también su parte de la herencia, aunque no les fue fácil dentro del partido. En convención estatal, el PAN eligió a Álvaro Elías Loredo, pero él no representaba ninguna ventaja respecto al capital político de Nava que se encontraba en disputa. El dirigente nacional panista Luis Héctor Álvarez, aprovechando el incumplimiento de uno de los requisitos para ser candidato por Acción Nacional, homologando la tradición priísta, designó como candidato a Jorge Lozano Armengol. Las crispaciones por parte de quienes apoyaban a Elías Loredo se resolvieron cuando a éste lo incluyeron como cabeza en la lista de diputados plurinominales. Jorge Lozano Armengol, considerado el ahijado consentido de Nava, por el impulso político que le había dado en otros tiempos, hizo valer esta condición y se situó como el candidato a gobernador por el PAN. Quedaban así conformadas las candidaturas de los tres partidos predominantes en esas elecciones.

Durante la campaña, cuando no uno, el otro, o el tercer candidato se apoderaban de palabras, frases, pensamientos, etc., que evocaban a Salvador Nava. Pero poco a poco fue importando más la estabilidad del estado perdida en contiendas anteriores. Se puede decir que todo transcurrió con calma hasta el día de la votación. Los incidentes que se sucedieron, como en ocasiones anteriores, hicieron ver las elecciones como plagadas de vicios.

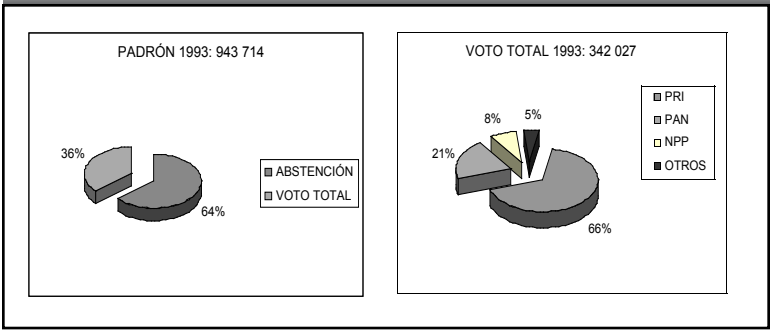
El sentimiento de fraude en las elecciones se vio reducido por los resultados electorales, los cuales favorecían al candidato del PRI de manera contundente.

Con la celebración de las elecciones, el Gobierno de Teófilo Torres Corzo cumplía su cometido y traspasaba el poder al gobernador elegido.

5.8. Un Gobierno de principio a fin: 1993-1997. Resultados electorales

El 18 de mayo de 1993, se nombró gobernador constitucional del estado al licenciado Horacio Sánchez Unzueta después de una contienda que dejó atónita a la oposición. Los resultados indicaban una ventaja de 66 por ciento para el PRI, respecto a 21 por ciento que para el Partido Acción Nacional; ocho por ciento, el Nava Partido Político, y cinco por ciento representaba a otras fuerzas políticas, como eran el PRD, PDEM, PPS y el PARM (véase la gráfica 4). A la vista de los resultados, se observaba que reunidas todas las fuerzas apenas si alcanzaban 34 por ciento, cifra que no comprometía en absoluto la ventaja priísta.

Gráfica 4. Resultados electorales 1993



Fuente: Araya (1994:107).

Con estos resultados, las protestas postelectorales tenían poca cabida. A pesar de ello se realizaron movilizaciones. La preocupación por una nueva inestabilidad en el estado se dejó sentir. Grupos de interés potosinos, que hacían recuento de los efectos de los conflictos políticos pasados, se pronunciaron por un apego a la ley y lo dictaminado por el Consejo Estatal Electoral. Por el atraso que ya se observaba en el estado, las luchas "democráticas" realizadas por la oposición fueron vistas con recelo. El cansancio de la población potosina también se manifestó en

la antipatía con que veían ahora las quejas oposicionistas. Por todas estas razones, no prosperaron entonces ningún movimiento ni queja, y el gobernador priísta se mantuvo en el cargo.

El Gobierno de Horacio Sánchez, el último de nuestro periodo de estudio, se desarrolló con una estabilidad cogida con alfileres, pero al fin y al cabo estabilidad. Los rumores sobre la caída de su Gobierno, durante todo el tiempo en que gobernó, fueron de uso corriente.

La apariencia de que había retomado el discurso de Nava durante su campaña para aprovecharse de su imagen y de sus simpatizantes parece que no fue exclusiva de su campaña. Ciertos altos cargos nombrados, que los priístas recelosos juzgaron que eran en número considerable, provenían de las filas navistas, y no sólo de ellas, sino también de las panistas. La consideración que tuvo hacia la imagen de Nava y sus adeptos se remonta a su estrategia de campaña y se extendió durante todo su periodo de Gobierno. Pero veamos todo esto un poco más despacio.

La decisión de confraternizar con todo aquello que tuviera relación con Salvador Nava tiene su lógica. Cuando Horacio Sánchez se supo candidato, no sólo él, sino todos aquellos que hayan vivido en San Luis Potosí, o al menos tenido referencias políticas de ese tiempo, conocían que la oposición más fuerte la había representado Nava. Mientras estuvo vivo el doctor Nava, la oposición que abanderaba ganó terreno. Pero en estricto sentido, quien ganó terreno no fue la oposición, sino Nava. El caudillo aglutinó en él toda valoración y casi cualquier decisión sobre los aspectos políticos. Sus seguidores y en sí el movimiento navista actuaban no conforme a ideales, principios o valores, sino que de acuerdo con lo dictado por Salvador Nava. A su muerte, lo que quedó no fue nada que pueda brindarnos una doctrina o algo que se le parezca. De ahí que, ideológicamente, la trayectoria de Salvador Nava sea pobre. Lo mejor de sus discursos no consiste en reflexiones profundas que nos muestren un nuevo camino, una nueva visión de las cosas. Con la ausencia de todo esto, los vínculos que después de su fallecimiento se pueden establecer hacia él y hacia el navismo parten de las personas allegadas, de la gente que trabó amistad con él o que se implicó en su movimiento.

Todas estas circunstancias las supo aprovechar Sánchez Unzueta de diversas formas. Si no existían principios de Nava a seguir para ganarse a la oposición navista, había que echar mano de las personas allegadas a Nava, para así comenzar a ganarse esa facción. Con el conocimiento de que la capital del estado era zona navista por excelencia y que, además, el triunfo en la capital legitima en gran medida el triunfo en otras zonas del estado, se abocaron a ella. Ahora bien, quienes se abocaron a la capital fueron, primero, la esposa del candidato e hija de Nava, Concepción Nava de Sánchez, y más tarde, los diputados que buscaban la representación de los distritos de la capital. La estrategia que se dejó ver en principio fue la ejercida por Concepción Nava, quien procuró un acercamiento personal a quienes terminaron siendo los candidatos a diputados por el PRI en la capital y que eran allegados de la familia Nava, lo que les daba cierta imagen navista. De tal forma que, al realizarse al mismo tiempo elecciones para diputados y gobernador, colocar candidatos priístas con mezcla navista daba fuerza a la candidatura de Sánchez Unzueta respecto a los simpatizantes de Nava. Si esta fue la estrategia, dio muy buenos resultados, como lo dejan ver las cifras de la votación. Es importante señalar que la candidatura de Concepción Calvillo por el Nava Partido Político perjudicaba más a Acción Nacional que al PRI, el cual, por el contrario, más bien se beneficiaba. Una de las cosas que vienen a la mente, después de toda esta maraña de estrategias, es que, cualquiera que fuera la respuesta del electorado, todo quedaba en familia.

Ya como gobernador, Horacio Sánchez, al ver que todavía existían algunos navistas, lo que hizo fue integrarlos en su Gobierno. Con lo cual algunos de los más fieles navistas pasaron de ser oposicionistas a empleados de Gobierno. Así comenzaba la desarticulación del navismo y se cumplía un adagio popular: "para que la cuña apriete ha de ser del mismo palo".

Otro comportamiento interesante del gobernador Horacio Sánchez fue la pugna que sostuvo durante su periodo de Gobierno con casi todos los grupos de poder, y el enfrentamiento con aproximadamente la totalidad de los ex gobernadores. Todo esto tuvo, sin duda, consecuencias en el reclutamiento y la conformación de la nueva elite política.

Su periodo concluyó el 25 de septiembre de 1997, y duró poco más de cuatro años en el cargo debido a la regulación que se hizo para adaptar los tiempos al calendario electoral en el estado.

5.9. Breves conclusiones al respecto

Es imposible pensar que no existan secuelas en el estado, en la sociedad, en la administración pública, en las leyes, en la política, después de todos estos años de irregularidades en los Gobiernos.

El estado no tuvo el crecimiento que estaban teniendo estados vecinos, como Aguascalientes o Querétaro. Las políticas de desarrollo, a pesar de que todos los gobernadores fueron priístas, no tuvieron el seguimiento necesario ni la preocupación precisa para concretarse. Claro que, hasta cierto punto, se considera lógico que fuera imposible pensar en desarrollo cuando el Gobierno no tenía la certeza de sostenerse, y fue ese su principal desvelo. O también cuando el periodo de un gobernante no alcanza para ejecutar la política en cuestión y el siguiente no tiene la intención de continuarla, porque atiende otros intereses del momento. Con independencia de la serie de acontecimientos descritos, lo que parece una constante, pese a todo, es el poco cuidado que se tuvo de los dineros, visto el incremento que hubo en la deuda pública.

El desenlace social que se refleja en la cultura política del estado sería un buen objeto de estudio. No se tienen datos que puedan mostrar una transformación. No obstante, la apatía evidente al final hacia las desavenencias políticas del periodo lleva a pensar en un cambio en el comportamiento político social.

En las leyes, fundamentalmente en las electorales, se obtuvo un avance, como lo expresamos en su momento. En la participación electoral se produjo una disminución, y el porcentaje de abstención se incrementó, de 15 por ciento en la primera elección de 1979 a 64 por ciento en la última de las cuatro elecciones consideradas en el periodo de estudio, que fue en 1993 (véase la gráfica 1 y la 5).

En los asuntos de la administración pública y la política sí hubo incidencias, como se muestran en los cambios en la estructura administrativa y en el interés de cada Gobierno, por efímero que haya sido, en dedicarse más a ciertas áreas. Ello tuvo un reflejo directo en el reclutamiento de las personas y en la proclividad al clientelismo.

Bibliografía específica

Araya Jiménez, María del Carmen (1994), "San Luis Potosí: una extraordinaria elección", en Leonardo Valdés (coord.), *Elecciones y Partidos Políticos en México, 1993*, México, Casa Abierta al Tiempo, UAM.

Casar, María Amparo (1997), "Las relaciones gobierno partido en México", en César Cansino (coord.), *Gobiernos y Partidos en América Latina*, México, Centro de Estudio de Política Comparada, pp. 47-116.

González Deister, Ana V. (1998), *San Luis Potosí, 1958-1963 y 1982-1992*, Instituto Tecnológico Autónomo de México, Departamento Académico de Ciencias Sociales, mimeo.

González Oropeza, Manuel (1985), "Acceso y pérdida del poder de los gobernadores", en Pablo Gonzáles Casanova (coord.), *Las elecciones en México: evolución y perspectiva*, México, Siglo XXI, pp. 259-282.

Granados Chapa, Miguel Ángel (1985), "Elecciones de gobernadores", en Pablo Gonzáles Casanova (coord.), *Las elecciones en México: evolución y perspectiva*, México, Siglo XXI, pp. 283-287.

Garrido, Luis Javier (1992), "La transición a la democracia en México: los esfuerzos frustrados (1986-1992), en Manuel Alcántara y Antonia Martínez (comps.), *México frente al umbral del siglo XXI*, Madrid, CIS-Siglo XXI.

Krauze, Enrique (1996), "Salvador Nava y el vacío de líderes", en *Tiempo Contado*, México, Océano, pp. 27-30.

Lujambio, Alonso (2000), *El poder compartido: un ensayo sobre la democratización mexicana,* México, Océano.

Márquez Jaramillo, Enrique (1987), "El movimiento navista y los procesos políticos de San Luis Potosí, 1958-1985", en Soledad Loaeza y Rafael Segovia (comps.), *La vida política mexicana en la crisis*, México, El Colegio de México, pp. 131-147.

Salinas Castillo, Danae María, y María Mercedes Ortiz (1996), *El liderazgo político como generador de Participación Ciudadana: El Movimiento Navista en San Luis Potosí 1958-1991*, México, Tesis presentada en la Universidad Iberoamericana para obtener título profesional.

Notas periodísticas y revistas

Aziz Nassif, Alberto (1992), "San Luis Potosí: la repetición de un agravio", México, *Eslabones*, enero-junio, núm. 3, pp. 6-19.

Briano, Fidel (1987), "Crónicas Potosinas", México, *El Sol de San Luis*, 27 de mayo.

——— (1992), "Lo previsible: PAN vs. FCP", México, *Jaque*, núm. 61.

Caballero, Alejandro (1992), "Salvador Nava. Las últimas batallas", México, Ediciones de *La Jornada*.

Eslabones (1992), "Gubernatura tradicional y municipios conflictivos en Sonora", México, *Elección o designación de gobernadores 1991. Recordando a Salvador Nava*, enero-junio, núm. 3, p. 104.

El Sol de San Luis (1979), México, 2 de julio.

——— (1985), "Retrato hablado de un candidato a gobernador", México, 2 de julio.

——— (1987), “Casería contra ex funcionarios”, México, 5 de mayo.
——— (1987), “Florencio Salazar M. dejó la gubernatura”, México, 26 de mayo.
Juárez Córdoba, Filiberto (1990), “A diestra y siniestra”, México, *El Sol de San Luis*, 26 de julio.
Mora, José B. (1992), “Vale la pena jugarse la carrera”, México, *Pulso de San Luis*, 10 de octubre.
Ochoa, Adriana, y Soraya Gaviño (1991), “Nava de pie, Zapata sentado”, México, *Expresiones de San Luis*, núm. 14, 2 de septiembre.
Pulso de San Luis (1991), México, 11 de octubre de 1991.
——— (1992), “Duros ataques de Julio Hernández a Martínez Corbalá”, México, 13 de octubre.

SEXTO

CAPITULO VI

Tercera parte
Las relaciones Gobierno-partido en San Luis Potosí

Capítulo sexto

El reclutamiento político de la elite

6.1. Introducción
6.2. La selección de la elite gobernante de San Luis Potosí
- 6.2.1. Composición de los gabinetes de Gobierno (1979-1997)
  - 6.2.1.1. Carlos Jonguitud Barrios (CJB)
  - 6.2.1.2. Florencio Salazar Martínez (FSM)
  - 6.2.1.3. Leopoldino Ortiz Santos (LOS)
  - 6.2.1.4. Fausto Zapata Loredo (FZL)
  - 6.2.1.5. Gonzalo Toribio Martínez Corbalá (GMC)
  - 6.2.1.6. Teófilo Torres Corzo (TTC)
  - 6.2.1.7. Horacio Sánchez Unzueta (HSU)
- 6.2.2. Cuando la selección de los colaboradores es parte de la estrategia de Gobierno

6.3. Relación entre personas y puestos
6.4. Circulación y continuidad de la elite política gobernante
- 6.4.1. La circulación y continuidad política en los distintos periodos de Gobierno considerados
  - 6.4.1.1. El periodo de 1979 a 1985
  - 6.4.1.2. El periodo de 1985 a 1987
  - 6.4.1.3. El periodo de 1987 a 1991
  - 6.4.1.4. El periodo del 26 de septiembre al 9 de ctubre de 1991
  - 6.4.1.5. El periodo de 1991 a 1992
  - 6.4.1.6. El periodo del 10 de octubre de 1992 al 18 de
  - 6.4.1.7. El periodo de 1993 a 1997
- 6.4.2. La circulación política en su totalidad
- 6.4.3. La tasa de continuidad en tiempo considerado
  - 6.4.3.1. Tasa de continuidad por Secretarías
  - 6.4.3.2. Tasa de continuidad por Gobiernos

6.4.4. Resultado del análisis en su conjunto
6.5. Las características de la elite gobernante
6.5.1. Profesión
6.5.2. Sexo
6.5.3. Estudios de postgrado
6.5.4. Ocupación
6.5.5. Breve recapitulación

6.1. Introducción

El interés de esta variable, como primer paso en el estudio del modelo de Gobierno de partido, se encuentra implícito en el conocimiento que se intenta obtener acerca de la injerencia que puede tener el partido en el momento de la selección para la conformación del Gobierno. Para ello, habrá que responder, en primer lugar, a la pregunta inicial de ¿quiénes integran el Gobierno? Este primer hilo conductor, que exige el modelo, se justifica por la importancia y repercusión que la conformación de la elite gobernante tiene en las otras dos variables —políticas públicas y patronazgo—, que no pueden ser estudiadas hasta tanto no se reconozca o individualice a la clase política. Este capítulo tiene el objeto de llenar ese vacío y colocar el primer cimiento en la construcción del modelo de relación Gobierno-partido.

Al analizar el reclutamiento de la elite política, dos son las preocupaciones básicas que han surgido en el tratamiento de esta variable del modelo de Gobierno de partido en la primera parte de este capítulo.

Acerca de América Latina, y más aún de ámbitos menores que los nacionales, son inexistentes los trabajos que con profundidad hayan estudiado las relaciones entre el Gobierno y el o los partidos que lo sostienen. Por ello, para profundizar en el tema se requiere un análisis detallado de cada uno de los miembros de la elite. Esto es así por tratarse de una muestra más pequeña de las que suelen presentarse en el ámbito federal. Por esto, la primera preocupación consiste en el cuidado con que se debe realizar la integración de los datos obtenidos para no realizar inclusiones innecesarias que entorpezcan la exposición.

La segunda preocupación, relacionada con la anterior, consiste en que referirse a datos y nombres desconocidos, por afectar un lugar muy específico, tiene el riesgo de construir un trabajo que puede verse como parroquial. Sin ser, obviamente, ésta la intención, lo que se intenta es establecer las relaciones necesarias y que los nombres sirvan como mera forma de identificar y reconocer a la elite política. Se trata de dar

cuenta de algunos resultados obtenidos sobre el reclutamiento, tomando como referencia el análisis del grupo de personas seleccionado.

6.2. La selección de la elite gobernante de San Luis Potosí

Aunque el universo al que se hace referencia es más reducido que el de otros trabajos, es bueno recordar que la selección de la elite gobernante se ha referido a dos categorías o grupos: la primera incluye a los gobernadores en exclusiva; la segunda, a los puestos que designa el gobernador y que corresponden al nivel inmediato inferior en la jerarquía, que se traduce en las personas que forman su gabinete. Esta última categoría está delimitada por las posiciones que la propia Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de San Luis Potosí determina como altos cargos[1].

A continuación se presenta el estudio de la composición de los gabinetes de Gobierno. Ello parece conveniente dada la poca atención que se ha prestado al análisis de los gabinetes ministeriales en las investigaciones de la ciencia política (Cotta, 2001:202)[2]. Si los estudios muestran una escasa aplicación sobre los Gobiernos nacionales, sería sorprendente encontrar investigaciones centradas en el análisis de los gabinetes de los Gobiernos subnacionales. Por ello, no sólo es acertado, sino conveniente, el mencionado análisis.

6.2.1. Composición de los gabinetes de Gobierno (1979-1997)

El nombramiento de los miembros del gabinete se hace, en la mayoría de los casos, por criterios particulares del Ejecutivo. En ellos se muestran,

---

[1] En este sentido, se reconocerá indistintamente como alto cargo a lo que se designe en el presente trabajo como: secretario de despacho o simplemente secretario, miembro del gabinete, miembro del equipo de Gobierno o gubernamental, hombres del equipo de Gobierno o gubernamental, miembro de la elite política gobernante.

[2] Cotta menciona que este hecho fue señalado "oportunamente" por A. King, en su artículo de 1975, "Executives", en N. Polsby y F. Greenstein (eds.), *Handbook of Political Science*, Reading, Addison-Wesley, vol. 5, p. 173-256.

algunas veces, los intereses o acuerdos establecidos de antemano, por lo cual es complicado conocer lo que un gobernador pondera para optar por uno u otro candidato. Pese a esto, se ha observado cómo, durante el transcurso de su Gobierno, cada uno muestra sus preferencias según las áreas o puestos y lo que éstos representan. Según esta valoración, que hace el propio gobernador, realiza la selección y el movimiento de sus hombres. Gracias a este proceder, se pueden identificar los temas que han sido de su interés. Por ello, mediante el examen de las Secretarías que ha creado o suprimido y el mantenimiento o renovación de las personas es posible conocer una parte de las estrategias que se siguen en la selección de miembros para la conformación del gabinete.

En este sentido, las estrategias del Gobierno, y primordialmente las del Ejecutivo, para la selección difieren en función de lo que se trate de escoger. Por ejemplo, para la selección de áreas técnicas se suele preferir a hombres que tengan práctica en los ámbitos de la ingeniería; para áreas sociales las preferencias recaen en los abogados. De tal modo que esto tiene su impacto en la relación entre puestos y personas. Pero sobre este hecho se hacen más adelante las anotaciones respectivas.

Véase pues, la composición de los siete gabinetes de Gobierno que han existido en los dieciocho años que comprende el estudio.

6.2.1.1. Carlos Jonguitud Barrios (CJB)

En el primero de los Gobiernos estudiados, el del profesor Carlos Jonguitud Barrios, se partió de la existencia de ocho Secretarías, y durante su mandato se creó la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Con la inclusión de ésta se pone de manifiesto la importancia que para el Gobierno de Carlos Jonguitud tenía la política del transporte y las comunicaciones.

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas cambió su nombre por el de Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

Al final se completaron un total de catorce miembros del Gobierno durante todo el periodo de Carlos Jonguitud Barrios (véase

el cuadro 1). Esto significa que, de los 98 miembros considerados elite política en este estudio, incluyendo al propio gobernador, este Gobierno representa 15.3 por ciento de la totalidad de la elite política.

Cuadro 1. Hombres del gabinete del gobernador Carlos Jonguitud Barrios, 26 de sep. de 1979-25 de may. de 1985

Secretaría	Secretarios de despacho
Sría. General de Gobierno	Héctor González Lárraga Refugio Araujo del Ángel
Sría. de Finanzas	Guillermo Cruz Barcenas Jorge Ramírez Cruz
Sría. de Programación y Presupuesto	Jorge Ramírez Cruz Benito Delgadillo
Sría. de Desarrollo Urbano y Obras Publicas Sría. de Desarrollo Urbano y Ecología	Lorenzo Sánchez Mendoza Marco Antonio Garfias de los Santos Victoriano Martínez Gómez
Sría. de Fomento Económico	Guillermo Varona Rodríguez
Sría. de Educación y Servicios Sociales	Antonio Almazán Cadena
Procuraduría General de Justicia	Roberto Leyva Torres Salvador Pedroza Muñoz
Sría. de Servicios Administrativos	Gerardo Ramos Romo Antonio Ávila Lomas
Sría. de Comunicaciones y Transporte	Lorenzo Sánchez Mendoza

Fuente: Elaboración propia.

6.2.1.2. Florencio Salazar Martínez (FSM)

En los tres Gobiernos posteriores, las Secretarías existentes no sufrirían alteraciones de ninguna especie en la estructura administrativa. De 1985 a 1991, hubo una cierta inercia en la actuación del Gobierno, debido quizá a los conflictos políticos del entorno. Se constata que se procuró que los gobernadores evitaran realizar cambios para no dar lugar a opiniones

que afectaran a su Gobierno y produjeran tensiones tan proclives en ese periodo. El caso de Fausto Zapata es especial en cierto modo, ya que sus 14 días de Gobierno no le dieron oportunidad para realizar modificación alguna.

Cosa distinta ocurrió con los hombres que ocuparon las posiciones del gabinete, entre quienes sí hubo cambios en función de los Gobiernos.

En el periodo de Florencio Salazar fueron, al igual que en el anterior, catorce los secretarios de despacho (véase el cuadro 2). Con esta cifra, el porcentaje de la elite política existente durante su Gobierno, sobre la muestra total considerada, se iguala con el del anterior Gobierno, 15.3 por ciento.

Cuadro 2. Hombres del gabinete del gobernador Florencio Salazar Martínez, 26 de sep. de 1985-25 de may. de 1987

Secretarías	Secretarios de despacho
Sría. General de Gobierno	Enrique Sánchez Gutiérrez Enrique Portillo Reyes
Sría. de Finanzas	Carlos Mendizabal Acebo Carlos Martell Villasana
Sría. de Programación y Presupuesto	Horacio Sánchez Unzueta Antonio Toranzo Noriega
Sría. de Desarrollo Urbano y Ecología	Antonio Córdova Ornelas Francisco Duque Medellín
Sría. de Fomento Económico	Héctor Ruiz Elías
Sría. de Educación y Servicios Sociales	Fernando Méndez Romo Rafael Turrubiartes Macias
Procuraduría General de Justicia	Antonio Álvarez Armendáriz
Sría. de Servicios Administrativos	Enrique Ress Saucedo
Sría. de Comunicaciones y Transportes	Elías Dip Rame

Fuente: Elaboración propia.

6.2.1.3. Leopoldino Ortiz Santos (LOS)

Con el gobernador Leopoldino Ortiz Santos hubo un incremento en el número de miembros del gabinete respecto a los dos Gobiernos anteriores, a pesar de que la estructura administrativa permaneció sin

cambios. En el periodo al que se hace referencia, el gabinete se conformó por 17 miembros (véase cuadro 3). El porcentaje total de la elite política en este periodo de Gobierno fue de 18.3 por ciento.

Cuadro 3. Hombres del gabinete del gobernador Leopoldino Ortiz Santos, 26 de may. de 1987-25 de sep. de 1991

Secretarías	**Secretarios de despacho**
Sría. General de Gobierno	Alejandro Leal Tobías Adalberto Noyola Vázquez Juan Ramiro Robledo
Sría. de Finanzas	Carlos Medina Salas
Sría. de Programación y Presupuesto	Miguel Ángel Cuadra Palafox José Luis de Jesús Medellín Leal Urbano Pérez Velasco
Sría. de Desarrollo Urbano y Ecología	Guillermo Leal Tobías Gustavo Acevedo y Cruz
Sría. de Fomento Económico	Jacobo Payán Latuff
Sría. de Educación y Servicios Sociales	Emilio Lara Trejo Vicente Torres Rodríguez
Procuraduría General de Justicia	Oscar Vera Fabregat Valentín Martínez López
Sría. de Servicios Administrativos	Gerardo Martínez Romo
Sría. de Comunicaciones y Transportes	Enrique A. Vega Alvarado Alejandro Olea Garza

Fuente: Elaboración propia.

6.2.1.4. Fausto Zapata Loredo (FZL)

El más efímero de todos los Gobiernos que se presentan. Sólo catorce días duró el gobernador Zapata Loredo, y las renuncias de sus colaboradores se sucedieron en cascada durante los días posteriores.

Muy poco, en este sentido, se puede decir de su gabinete. Si acaso, se puede hacer referencia a las imprecisiones que se encuentran en los archivos respecto a las renuncias del gabinete de este Gobierno para dar paso al siguiente. Claro que resultan obvios estos sucesos, puesto que el clima político del momento era turbio y las decisiones no eran fáciles de tomar. Después de la renuncia del gobernador, su gabinete continuó seis días más, en espera de los nuevos nombramientos que hiciera el nuevo gobernador.

El fugaz gabinete se compuso por nueve secretarios (véase el cuadro 4). Este número significa 10.2 por ciento de la elite política considerada.

Cuadro 4. Hombres del gabinete del gobernador Fausto Zapata Loredo, 26 de sep. de 1991-14 de oct. de 1991

Secretarías	Secretarios de Despacho
Sría. General de Gobierno	Amado Vega Robledo
Sría. de Finanzas	Manuel Algara Cossío
Sría. de Programación y Presupuesto	Manuel Medellín Milán
Sría. de Desarrollo Urbano y Ecología	Leopoldo Stevens Amaro
Sría. de Fomento Económico	José Luis Barrón Lechuga
Sría. de Educación y Servicios Sociales	Alicia Martínez Martínez
Procuraduría General de Justicia	Alfonso Alavez Szymanski
Sría. de Servicios Administrativos	Rolando Ortega Calderón
Sría de Comunicaciones y Transportes	Mario Silva Herzog

Fuente: Elaboración propia.

6.2.1.5. Gonzalo Toribio Martínez Corbalá (GMC)

El Gobierno de Gonzalo Martínez Corbalá se vio influido, como los anteriores, por presiones políticas. Sin embargo, hubo cambios en la estructura que se reflejaron en su gabinete.

Se crearon tres Secretarías más: la Secretaría de la Contraloría, la Secretaría de Protección Social y Vialidad y, más tarde, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

Se puede ver cómo la vigilancia de los recursos del erario adquirió fuerza integrando esta función en la Contraloría, que existía en los Gobiernos anteriores con un nivel de dirección.

La creación de las otras dos Secretarías muestra un interés en los asuntos de seguridad para la población, y se acentuó la importancia de las políticas de planeación, regulación, fomento y promoción del desarrollo agrícola, ganadero, avícola, apícola, forestal, pesquero, hidráulico y agroindustrial del estado.

El número de altos cargos, con respecto al Gobierno anterior, creció de nueve a doce, como resultado del aumento en la organización administrativa (véase el cuadro 5), pero fue inferior al que hubo durante los tres primeros. En este Gobierno se incluye 13.2 por ciento de la elite política estudiada.

Cuadro 5. Hombres del gabinete del gobernador Gonzalo Toribio Martínez Corbalá, 14 de oct. de 1991-16 de oct. de 1992

Secretarías	Secretarios de despacho
Sría. General de Gobierno	Gustavo Barrera López
Sría. de Finanzas	Miguel Ángel Cuadra Palafox
Sría. de Programación y Presupuesto	Juan Manuel Carrera López
Sría. de Desarrollo Urbano y Ecología	Leopoldo Stevens Amaro
Sría. de Fomento Económico	Virgilio Garza Herrera
Sría. de Educación y Servicios Sociales	Guillermo Delgado Robles
Procuraduría General de Justicia	Alfonso Alavés Szymanski
Sría. de Servicios Administrativos	José Luis Vives Urbina
Sría. de Comunicaciones y Transportes	Esteban López Garza
Sría. de la Contraloría del Estado	Caridad Torres de Rangel
Sría. Protección Social y Vialidad	Orlando Ángel Carrillo Olea
Sría. de Agricultura y Recursos Hidráulicos	Eduardo Azuara Salas

Fuente: Elaboración propia.

6.2.1.6. Teofilo Torres Corzo (TTC)

Con el Gobierno de Teofilo Torres Corzo se produjeron dos cambios desafortunados. El primero, dos meses antes de abandonar el cargo, consistió en que la Contraloría ya no tendría jerarquía de Secretaría de despacho. Un mes más tarde, este hecho se rectificaría, por lo que se le devolvería el nivel de Secretaría a la Contraloría.

Asimismo, se creó la Secretaría Estatal del Deporte. Las funciones de ésta se venían ejerciendo a través de la Secretaría de Educación, y en este Gobierno se separó de ella. La creación de esta Secretaría no tuvo mayor relevancia. Al terminar, el Gobierno de Teofilo Torre Corzo contaba con trece Secretarías en total y una sumatoria de trece colaboradores (véase el cuadro 6). El porcentaje de la elite política en este Gobierno es de 14.2 por ciento.

Cuadro 6. Hombres el gabinete del gobernador Teofilo Torres Corzo, 17 de oct. de 1992-17 de may. de 1993

Secretarías	Secretarios de despacho
Sría. General de Gobierno	Gustavo Barrera López
Sría. de Finanzas	Miguel Ángel Cuadra Palafox
Sría. de Programación y Presupuesto	Juan Manuel Carreras López
Sría. de Desarrollo Urbano. y Obras Publicas	Leopoldo Stevens Amaro
Sría. de Fomento Económico	Virgilio Garza Herrera
Sría. de Educación Pública	Guillermo Delgado Robles
Procuraduría General de Justicia	Efraín Álvarez Méndez
Sría. de Servicios Administrativos	Carlos Valdés González
Sría. de Comunicaciones y Transportes	José de Jesús González Hernández Rafael Tayabas Cedillo
Sría. de la Contraloría del Estado	Jesús Conde Mejía
Sría. Protección Social y Vialidad	Armando Rivera Martínez
Sría. de Agricultura y Recursos Hidráulicos	Jesús Salvador Félix Espinosa
Sría. Estatal del Deporte	

Fuente: Elaboración propia.

6.2.1.7. Horacio Sánchez Unzueta (HSU)

En el último periodo de Gobierno, ejercido por Horacio Sánchez Unzueta, se efectuó otro cambio estructural, puesto que heredó un Gobierno de trece Secretarías, y al cabo de tres meses lo redujo a ocho (véase el cuadro 7). Hizo la reducción mediante la integración de funciones en una sola Secretaría. Por ejemplo, la Secretaría del Deporte desapareció y sus funciones volvieron a integrarse en la Secretaría de Educación; las políticas de protección social, vialidad, transporte y comunicaciones

desaparecieron del primer plano y se integraron en otras Secretarías. El impacto de este tipo de cambios, como es sabido, se tradujo de un modo directo en el número de sus colaboradores. Sin embargo, con Horacio Sánchez la reducción de Secretarías no se relaciona con el número de personas que fueron altos cargos en su Gobierno. Se podría pensar que la disminución de Secretarías acarrearía un menor número de hombres en el gabinete. No fue así. Este es el Gobierno en que más cambios hubo en todos los sentidos.

El total de secretarios de despacho que pasaron por el Gobierno de Horacio Sánchez es bastante significativo. Veinticinco hombres ocuparon en algún momento un lugar en el gabinete. Sin duda alguna, el grupo más numeroso de todos. En consecuencia, este es el equipo de Gobierno que cuenta con el mayor porcentaje de la elite política, 26.5 por ciento.

Cuadro 7. Hombres del gabinete del gobernador Horacio Sánchez Unzueta, 18 de may. de 1993-25 de sep. de 1997

Secretarías	Secretarios de Despacho
Sría. General de Gobierno	Jaime Suárez Altamirano Juan José Rodríguez Medina Fernando Silva Nieto Jesús Eduardo Noyola Bernal
Sría. de Planeación y Finanzas	Pascual Ocaña Gómez Fernando Silva Nieto Juan Ramón Nieto Navarro José Luis Ugalde Montes
Sría. de Programación y Presupuesto	Filiberto Adrián Moreno Mata
Sría. de Desarrollo Urbano y Obras Públicas **Sría. de Obras y Servicios Públicos**	Antonio Esper Bujaidar Antonio Navarro Robles Gil
Sría. de Fomento Económico **Sría. de Fomento Industrial y de Servicios**	Carlos Robles Oyarzun Ramón Zamanillo Pérez Carlos Pérez García
Sría. de Educación Pública	Humberto Monter Raygadas Fernando Silva Nieto Ana María Aceves
Procuraduría General de Justicia	Jorge Eduardo Vélez Barrera Jorge Daniel Hernández Delgadillo Martín Celso Zavala

Sría. de Servicios Administrativos **Oficialía Mayor**	José Antonio Tamez Sánchez Jesús Eduardo Noyola Bernal Jorge Daniel Hernández Delgadillo Juan Carlos Machinena
Sría. de Comunicaciones y Transportes	Mario Silva Herzog Flores
Sría. de la Contraloría del Estado	Jesús Conde Mejía
Sría. Protección Social y Vialidad	Miguel Naya Guerrero
Sría. de Agricultura y Recursos Hidráulicos **Sría. de Fomento Agropecuario y Recursos Hidráulicos**	Nazario Pineda Vargas Héctor Rodríguez Castro
Sría. Estatal del Deporte	

Fuente: Elaboración propia.

Las Secretarías en negritas son las ocho que fungían hasta el 25 de septiembre de 1997, fecha última de nuestro periodo de estudio.

6.2.2. Cuando la selección de los colaboradores es parte de la estrategia de Gobierno

Según lo descrito anteriormente, al Ejecutivo, mas allá de la facilidad para alterar el número de Secretarías, le interesa conformar el gabinete atendiendo a ciertos campos de la administración que para todo Gobierno resultan básicos. Entre ellos se incluyen lo referente a la política fiscal y deuda pública del estado; la política de educación; la relativa al desarrollo urbano; la correspondiente al desarrollo industrial, minero, artesanal, comercial, de servicios y abasto, y, finalmente, dos funciones de enorme valía social e interna, la encargada de la persecución de los delitos, representada por la Procuraduría General de Justicia y la Secretaría General de Gobierno, esta última facultada para ejecutar, vigilar y hacer cumplir los asuntos del Ejecutivo.

Estas áreas de la administración nunca desaparecen y se entiende que es así por la importancia que tienen en el Gobierno. Este solo hecho ya destaca que los hombres que ocupan estas posiciones tienen mayor preeminencia que el resto. En consecuencia, los criterios de amistad y capacidad —criterios que mostraron ser los más tenidos en cuenta por

la elite para la selección del gabinete[3] — se acentúan en el momento de la selección. Es decir, no sólo debe existir una mayor confianza y acercamiento con el gobernador, sino también cierto grado de capacidad. Claro que se está hablando de las inferencias que se extraen del análisis, pero como bien es sabido, esta forma de selección puede quedar supeditada al capricho del líder del Ejecutivo o de instancias superiores de autoridad.

Por otra parte, el último periodo de Gobierno, el de Horacio Sánchez, manifiesta un crecimiento en el porcentaje de la elite política (26.5 por ciento), debido, claro está, al elevado número de secretarios de despacho que trabajaron en ese periodo. Una cuarta parte de la elite política considerada desde 1979 trabajó para Horacio Sánchez, por lo que este ex gobernador se sitúa en principio como uno de los hombres más influyentes de la clase política. Además de este primer indicio, no sería extraño encontrar, en el transcurso de la exposición, otros indicios que confirmen esta circunstancia. Pero también, el que haya disminuido Secretarías de despacho —respecto a todos sus antecesores en el cargo— y haya aumentado el número de miembros del gabinete —también respecto a todos sus antecesores— revela la desconfianza que sentía por ellos. Porque, en buena lógica, cabe pensar que un gobernador no destituye a un secretario si confía en él, salvo por circunstancias extraordinarias, o porque haya comportamientos conspiratorios. Si se consideran aplicables estas ideas a lo ocurrido durante este periodo, se muestra en parte la conducta que siguió este Gobierno y que influyó en la estrategia para la selección de colaboradores.

En contraposición al periodo de Horacio Sánchez, se encuentra el de Fausto Zapata de 14 días. Este periodo proporciona 10.2 por ciento del total de la elite política considerada. Un porcentaje bajo debido a que por su temporalidad este Gobierno tuvo más de accidental que de ordinario. Por la misma razón, es difícil pronunciarse sobre si existió alguna estrategia en la conformación de su gabinete.

---

[3] Véase el apartado 6.7.2. para datos más específicos al respecto.

Al examinar la conformación de los distintos gabinetes, lo que comienza a quedar claro es la poca continuidad que presentan. Aunque ello se verá con mayor detalle en los apartados posteriores, resulta interesante hacer algunas consideraciones previas.

Con la excepción de los Gobiernos de Martínez Corbalá y Torres Corzo, todos tienen una continuidad nula. Ello deja entrever otra estrategia del Ejecutivo en la selección del gabinete, a saber: no incluir en la composición del gabinete a un alto cargo del Gobierno anterior. Ahora bien, dado el conocimiento que se tiene del sistema político mexicano, esta discontinuidad de secretarios puede originar también una interrupción en el desarrollo de las políticas en ejecución, de lo cual deriva una disfunción en los programas de Gobierno. Por otra parte, la ausencia de continuidad se puede explicar cuando hay alternancia, pero cuando todos los Gobiernos provienen del mismo partido, el PRI en este caso, resulta difícil imaginarlo. Sin embargo, lo que sí se reafirma en esta realidad es la existencia de grupos dentro del partido que buscan alcanzar el poder, la mayoría de las veces, sutilmente enfrentados. Si, por el contrario, hubiera una notable permanencia de altos cargos de un periodo político en otro, se puede pensar que el gobernador saliente y el entrante pertenecen a la o las mismas camarillas[4].

De los estudiados, en los dos Gobiernos en que existe una continuidad considerable, la explicación se encuentra en los accidentes ocurridos en el Gobierno de Fausto Zapata. Esto se detallará en apartados posteriores.

En resumidas cuentas, las consideraciones del Ejecutivo, como estrategias en la conformación del gabinete de Gobierno, no siempre son del todo claras. El patrón que se sigue es con extremo subjetivo y, por este motivo, puede ser muy variable. Este apartado es más que otra cosa indicativo y se justifica con base en las estrategias que utiliza el Ejecutivo para colocar en ciertos puestos a determinados colaboradores.

---

[4] Camarilla: grupo de individuos que tienen intereses políticos comunes y confían el uno en el otro para mejorar sus posibilidades dentro de la dirigencia política (Camp, 1995:138).

6.3. Relación entre personas y puestos

En el punto anterior se señalaron en detalle las personas que han ocupado los puestos. En éste corresponde establecer la relación que existe entre los puestos ejercidos por esas personas, las cuales durante el tiempo marcado llegaron a constituirse elite política. Esto es interesante porque permite conocer las características de los puestos de Gobierno que representan poder y las personas que los ocupan.

Como ya se apuntó, para ocupar los puestos técnicos del Gobierno se suele preferir a hombres versados en áreas de la ingeniera y, para los puestos políticos, personas con desarrollo en áreas de humanidades, donde predominan los abogados. La investigación arrojó que los abogados ocuparon el cargo el total de las veces en la Procuraduría General de Justicia, 61 por ciento en la Secretaría General de Gobierno; 60 por ciento en las Secretarías de Finanzas y Servicios Administrativos.

De la misma manera, hay Secretarías que nunca han tenido al frente a un abogado; éstas han estado ocupadas predominantemente por ingenieros, como la Secretaría de Desarrollo Urbano, en 80 por ciento, y la Secretaría de Recursos Hidráulicos, en 75 por ciento de los casos.

Los profesores han participado en la administración pública básicamente de la Secretaría de Educación, la cual acapara 60 por ciento de las veces, dejando el resto para los abogados.

En el resto de las Secretarías no se muestra una tendencia clara en cuanto a las personas que se suelen preferir.

En un examen más profundo de los puestos, dos Secretarías llaman en particular la atención, la Secretaría General de Gobierno y la Secretaría de Fomento Económico, o Industrial y de Servicios, como más tarde se llamaría.

La primera de ellas, la Secretaría General de Gobierno, si nos centramos en la importancia que ha tenido durante todo el tiempo tratado, refleja una gran inconsistencia en cuanto a sus titulares. Nótese la frecuencia con que ha aparecido en cada Gobierno, o que no ha sido

suprimida, su continuidad y el tiempo en que ha estado vigente (véase el cuadro 1 del capítulo tercero). De igual manera advirtamos el número de personas que hasta 1997 habían estado a su cargo (véase el cuadro 9). Si realizamos el ejercicio de entrecruzar unos y otros datos, obtendremos que es una Secretaría que tiene una vigencia de cien por ciento, con el máximo número de secretarios de despacho durante todos los Gobiernos: un total de 13. Añadamos a los hechos anteriores la nada despreciable opinión que emitió 66 por ciento de los entrevistados que eligieron la Secretaría General de Gobierno como una de las dos más importantes. Sobresale también esta Secretaría porque cuando a los entrevistados se les preguntó "qué personas se contactó cuando tuvieron que tomar una decisión importante", 77 por ciento respondió que al gobernador, y 33 por ciento que al secretario general de Gobierno. En suma, la importancia de esta Secretaría, tanto teórica como empíricamente, es incuestionable. Por ende, es uno de los puestos en donde más se acumula poder, y que se corresponde con la función que tiene, que es la de ejecutar, vigilar y hacer cumplir los asuntos del Ejecutivo, es decir, es donde más se lleva a cabo el ejercicio político. Quizá, por todas estas razones, la lucha de poder por esa Secretaría es más intensa y en consecuencia se vuelve inestable para quien la ejerce.

La otra Secretaría que manifiestamente es especial es la de Fomento Económico. Gran parte de las tareas de ésta se llevan a cabo en el ámbito industrial y comercial, es decir, son los empresarios quienes pudieran tener interés en ella por las relaciones que establece en estas áreas. Circunstancia que no es de importancia menor, teniendo en cuenta lo que los empresarios han representado en la vida política de México[5].

En San Luis Potosí en concreto, los grupos empresariales han tenido una presencia en los asuntos del Gobierno, con el único fin de que sus intereses no sean afectados por los altibajos políticos. En este orden de ideas, han existido organizaciones empresariales que en

[5] Al respecto véase la obra de Roderic Ai Camp (1990), *Los empresarios y la política en México: Una visión contemporánea,* México, Fondo de Cultura Económica.

algún momento se han hecho patentes con el propósito de proteger a los empresarios, no sólo potosinos, sino también a los que tienen su sede en el estado, como son la asociación civil Industriales Potosinos (IPAC), la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA) y más recientemente la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX). Ellas, o sus representantes, influyen decididamente en las políticas relacionadas con el ámbito empresarial. Las preguntas que se nos plantean son: ¿cómo influyen los empresarios en la implantación de políticas de corte empresarial en el Estado? y ¿cómo protegen sus intereses? Las respuestas que podemos imaginar son variadas, pero quizá muchas de ellas sean acertadas. Las formas pueden ser conocidas en mayor o menor grado, pero existen actuaciones que corroboran estos hechos. Si se procede como se hizo con la Secretaría General de Gobierno, y se tiene en cuenta la frecuencia con que ha aparecido en los distintos Gobiernos y el total de tiempo que lleva como tal (véase el cuadro 1 del capítulo segundo), queda claro que esta Secretaría es igualmente importante e indispensable en el Gobierno. Si proseguimos analizando el cuadro 9, resalta el bajo número de altos cargos que han ocupado ese puesto. O lo que es lo mismo, ha habido poca movilidad en los hombres que han estado al mando de esta Secretaría. La correlación establecida entre uno y otro dato no es fortuita, y tiene su explicación lógica. La Secretaría de Fomento Económico es un coto de poder para el empresariado potosino. Es una Secretaría en que poco tienen que hacer los políticos, y quienes deciden en ella no son ni el Ejecutivo ni el secretario, sino más bien los grupos empresariales. De tal forma que quien llega a "dirigir" dicha Secretaría es el enlace entre las voluntades de la elite empresarial —o por antonomasia los económicamente poderosos— y el Ejecutivo.

En consonancia con lo anterior, puede aludirse a las afirmaciones de dos de ellos que reconocieron que debían su puesto a los grupos empresariales cuando se les preguntó "qué persona o personas se encontraban en el origen de la invitación que se le hizo para colaborar en el Gobierno".[6] De otro ex secretario que ocupó este puesto

[6] Entrevistas 4 y 7 realizadas a ex secretarios de Fomento Económico en mayo de 2001.

es ampliamente conocida su calidad de empresario, y los demás guardan estrechos vínculos con la clase empresarial.

A modo de resumen, hasta aquí se pueden establecer algunas conclusiones. Las dos Secretarías que acumulan más poder son la Secretaría General de Gobierno y la Secretaría de Fomento Económico. La primera, con una gran inestabilidad y un notable carácter político, es un coto político para los abogados. La segunda, contraria a la anterior por su marcada estabilidad, es un espacio de poder para los empresarios.

Es interesante ahora centrar el análisis en la percepción que tienen de sí las personas respecto al puesto que ocupan. Del total de entrevistados, 25 por ciento se sentían políticos en el momento de ejercer el cargo y 53.5 por ciento se sentían más miembros de su profesión que políticos. Los restantes conjugaban su sentir entre político y su profesión, académico-político y político-empresario. Esto lleva a pensar en las consecuencias de que más de la mitad de la clase política no sienta que ejerce la política, sino su profesión. Ello resulta grave si se tiene en cuenta que están trabajando en el sector público y no en la iniciativa privada. Como más adelante mostrarán los datos, hay una preeminencia de los abogados en el Gobierno, lo que lleva a reflexionar sobre lo que puede hacer un abogado, que se siente abogado, ejerciendo el cargo de secretario de Finanzas o secretario de Programación y Presupuesto.

Cuestionados sobre el salario percibido por el desempeño de la función política, la distribución de las respuestas fue la siguiente: 18 por ciento dijo que era muy bueno; 32 por ciento, bueno, y 28 por ciento, regular. Sobre esta apreciación del salario, un ex secretario de despacho opinó libremente: "Los que viven del sueldo que les paga el Gobierno, normalmente piensan que es bueno. Pero los que además tenemos otros ingresos y una preparación, sentimos que el sueldo es malo porque no se corresponde con la responsabilidad que implica el puesto. Además, un posgraduado que vive de su profesión gana más, sufre menos y es más libre que un secretario"[7].

[7] Entrevista núm. 8.

6.4. Circulación y continuidad de la elite política gobernante

Descrita ya la composición de los gabinetes de Gobierno y la relación entre puestos y personas, es preciso pasar al estudio de la circulación y la continuidad. Tema que no se puede tratar sin hacer antes algunas aclaraciones.

Aunque la circulación y la continuidad están vinculadas a las personas, a los puestos y a los periodos, quedan más claras si se observa la circulación en relación con las personas y la continuidad en relación con los puestos y periodos. Dicho de otra forma, en la circulación son las personas quienes determinan el número por el tránsito que hacen de un puesto a otro. En tanto que en la continuidad son los puestos o los periodos los que interesan, ya que la continuidad se concreta en el momento en que se da el paso de un puesto a otro o de un periodo a otro. Es decir, para que la continuidad se produzca tiene que haber cuando menos dos puestos o dos periodos para que se dé un registro en número de uno.

En otro orden de ideas, aquí sólo se estudian la circulación y la continuidad que se producen en los puestos considerados como altos cargos, y no más. Ahora bien, aquí se pretende únicamente corroborar los datos empíricos, y en un apartado final, se dará luz sobre las consecuencias teóricas de lo que la circulación y la discontinuidad representan en su conjunto en el caso de San Luis Potosí.

6.4.1. La circulación y continuidad política en los distintos periodos de Gobierno considerados

El tratamiento de la circulación y la continuidad presenta variantes dependiendo desde donde se mire. Se ha convenido, para aclarar las ideas, realizar el rastreo de la circulación y la continuidad en cada uno de los distintos periodos de Gobierno considerados. Debe aclararse, de antemano, que no se obtendrán hallazgos de gran valor desde este enfoque, pero sí ayudará a una mejor presentación de los resultados.

6.4.1.1. El periodo de 1979 a 1985

En este primer periodo de Gobierno, que fue el más sólido en cuanto a los avatares políticos, puesto que cumplió sus respectivos seis años, aparecieron algunas características que se tienen que mencionar.

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas fue la única que tuvo tres titulares durante este periodo.

Si se observa el cuadro 1, sólo dos hombres del gabinete circularon de una Secretaría a otra: Lorenzo Sánchez Mendoza y Jorge Ramírez Cruz.

6.4.1.2. El periodo de 1985 a 1987

En este periodo ningún hombre del gabinete ejerció otro cargo de igual jerarquía, es decir, ninguno de ellos se movió de una Secretaría a otra. Así como tampoco hubo miembros del equipo de Gobierno que se mantuvieran en la misma Secretaría o en otra del Gobierno anterior. En conclusión, no hubo circulación ni continuidad de la elite política en este periodo.

6.4.1.3 El periodo de 1987 a 1991

No hubo circulación política con Leopoldino Ortiz, a pesar del aumento del gabinete en su Gobierno.

En este Gobierno apareció un hombre cuya carrera en la administración pública resulta interesante, Gerardo Ramos Romo, en cuya situación nos detendremos en el apartado relativo al análisis de la totalidad de los resultados obtenidos.

6.4.1.4. El periodo del 26 de septiembre al 9 de octubre de 1991

Los escasos días en el ejercicio público tanto del gobernador como de sus colaboradores hacen imposible hablar de circulación política. De igual forma, la tasa de continuidad no aporta cifra alguna.

6.4.1.5. El periodo de 1991 a 1992

La circulación política de la elite que se produjo con Martínez Corbalá impone una situación poco frecuente. Es la concerniente a Miguel Ángel Cuadra Palafox, ya que en el Gobierno de Leopoldino Ortiz había ejercido el cargo de secretario de Programación y Presupuesto y entonces se incorporó como titular de la Secretaría de Finanzas. Este hecho único y especial se observará de mejor forma en un apartado posterior que analiza la circulación de la elite en la totalidad del tiempo de estudio.

A diferencia de los Gobiernos pasados, la continuidad se presentó en dos de los 10 secretarios anteriores, y además en un caso especial. En este sentido, sin el caso especial, nos estamos refiriendo a una tasa de continuidad de 20 por ciento. Leopoldo Stevens Amaro y Alfonso Alavés Szymanski son los dos hombres del gabinete anterior que se sostuvieron en el cargo y cumplieron el ciclo respectivo en ambos Gobiernos. El caso especial es el de Caridad Torres de Rangel, quien ocupaba el cargo de directora de la Contraloría del Estado en el Gobierno pasado, y en éste, al transformarse la Dirección en Secretaría, su función como titular de dicho departamento no se alteró, pero sí su rango, al proseguir como titular de esa Secretaría.

6.4.1.6. El periodo del 10 de octubre de 1992 al 18 de mayo de 1993

Al igual que en los Gobiernos pasados, tampoco hubo circulación política. No obstante, la tasa de continuidad alcanza 50 por ciento. Es decir, seis

de los doce colaboradores del Gobierno anterior se sostuvieron en su puesto para este Gobierno.

Los miembros del Gobierno anterior que se mantuvieron son Gustavo Barrera, Miguel Ángel Cuadra Palafox, Juan Manuel Carreras, Virgilio Garza, Guillermo Delgado Robles y Leopoldo Stevens. Cabe señalar que éste último se sostuvo desde el Gobierno de Fausto Zapata. Es decir, se mantuvieron en el periodo de cada gobernador durante tres Gobiernos distintos consecutivamente. Es el alto cargo que mejor representa la continuidad dentro de la administración pública estatal. Otro alto cargo que se encuentra en un supuesto parecido es Cuadra Palafox, con la salvedad de que él, si bien es cierto que ocupó cargos en tres Gobiernos, no lo hizo de forma consecutiva.

Este hecho, el de una alta tasa de continuidad de ciertas personas, puede tener su explicación lógica vista a través del tiempo. La continuidad que se presenta fue por un tiempo no mayor al año y medio. Pero se puede contrarrestar esta circunstancia si tenemos en cuenta que el primer dato que muestra el poder de los gobernantes es la selección subjetiva y arbitraria de su gabinete. Desde este punto de vista, tiene poco que ver con que la continuidad sea de una semana o varios años, ya que la continuidad está más vinculada al modo de proceder del nuevo gobernador que a la rapidez con que se suceden los Gobiernos. Como muestra de ello podemos referirnos al gabinete de Fausto Zapata que cumplió siquiera el mes en el cargo, y de los nueve hombres que conformaron su equipo gubernamental, sólo dos resistieron el cambio de Gobierno hacia Martínez Corbalá.

6.4.1.7. El periodo de 1993 a 1997

Se trata del más rico de todos los periodos para el análisis, un Gobierno con características singulares, durante el que hubo continuidad, circulación y movilidad, entre otras cosas.

La continuidad en este Gobierno la encontramos con Jesús Conde Mejía, alto cargo que tenía la titularidad de la misma Secretaría en el Gobierno anterior.

La circulación la podemos ver con Jesús Eduardo Noyola, ya que ocupó la Secretaría General de Gobierno y la Oficialía Mayor. Asimismo, Jorge Daniel Hernández tomó posesión de la Oficialía Mayor y más tarde pasó a la Procuraduría General de Justicia. Por último y de forma especial, Fernando Silva asumió el cargo de secretario de Finanzas, posteriormente circuló hacia la Secretaría de Educación y por último a la Secretaría General de Gobierno.

Los casos de Mario Silva Herzog y del propio gobernador del periodo, Horacio Sánchez, serán tratados con detenimiento de manera separada, debido a sus características.

Lo referente a la movilidad de la elite se apuntará en el capítulo siguiente.

6.4.2. La circulación política en su totalidad

Este apartado se refiere a los hallazgos obtenidos para la totalidad durante todo el tiempo considerado para el estudio y aludido al conjunto de altos cargos y gobernadores. Pero se presentan algunos problemas que es preciso aclarar antes de entrar en materia.

En páginas anteriores se hizo referencia a la circulación política por periodos de Gobierno y a la continuidad de los miembros del equipo gubernamental. Se entendió que "la circulación destaca más el movimiento de individuos en los altos cargos" (Lipset, 1963:38-42), en tanto que la continuidad es el paso de los altos cargos de un Gobierno a otro, en puesto de igual jerarquía, de manera consecutiva. Sin alterar la comprensión de los términos, se han construido, para auxilio de nuestro juicio y análisis, dos conceptos producto de la mezcla de los conceptos de partida. Estos conceptos se han denominado *circulación continua y circulación discontinua*.

La circulación continua, para nosotros, es el movimiento de individuos en los altos cargos en un mismo Gobierno, concepto que es muy similar al de continuidad que utilizamos en un inicio. Pero la circulación discontinua es la que considera el movimiento de individuos entre o a

través de los distintos Gobiernos considerados, con independencia de que hayan o no hayan sido sucesivos.

Ya en materia, el primer dato a tener en cuenta revela que de la totalidad de la elite política señalada, 16.3 por ciento participó en la circulación política durante los 18 años que comprende nuestro estudio; es decir, 16 de los 98 que comprende nuestro campo. Un número relativamente bajo si consideramos que en seis ocasiones hubo cambio de Gobierno y esto posibilitó más la circulación[8]. Porque, si únicamente se hubieran sucedido los tres Gobiernos y los dos cambios que constitucionalmente correspondían en los mencionados 18 años, con seguridad la circulación hubiera sido mucho menor, ya que, como se señaló antes, según la lógica del proceder de los gobernadores, éstos no suelen mantener a un secretario del Gobierno que acaba. Más bien lo que intentan es "meter a su gente", y en los casos que se da, la circulación se produce por coincidencias entre el secretario que se sostiene y el gobernador que asume el cargo. Así también, la inestabilidad política y social, cuando se trata de discordancias dentro de la institución gubernamental, en muchos de los casos propicia la caída de hombres del Gobierno que se ven sustituidos por otros. No siempre se realiza esta sustitución por hombres "nuevos", sino más bien por hombres que conozcan la política y la administración pública de manera que ayuden a resolver los conflictos. Ello da lugar a una circulación política más intensa. Aunque a veces puede suceder totalmente lo contrario. Así es cuando las discrepancias y agitaciones sociales provenientes de exigencias por intereses del pueblo (representadas legal y jurídicamente por el Estado) son tales que el Gobierno busca la quietud de su entorno y

[8] Como dato anecdótico, es interesante mencionar de antemano que si la circulación toma en cuenta no sólo los altos cargos, sino también los puestos de influencia e importancia del partido, el porcentaje que se acumula es 35.7 por ciento. Nada significativo si se considera que se tiene la idea de que el partido (el PRI) tiene gran influencia en el Gobierno y la investigación se encuadra en un tiempo de 18 años, siete periodos de Gobierno y 98 hombres conformando la clase política, como se apunta en el mismo apartado. Supondría, si la idea fuera cierta, una circulación más acentuada. Esto se corrobora empíricamente con la lectura que se puede hacer del presente apartado y del apartado 7.5. del capítulo siguiente.

no dar el más mínimo motivo para agravar los hechos. Ello se refleja en la circulación política que evita hacer.

Por tanto, si la circulación supone 16.3 por ciento, es muy posible que este porcentaje se encuentre influenciado por las circunstancias extraordinarias en el periodo. Así, se puede observar que se rompe la lógica de no sostener a los miembros del gabinete por parte de los gobernadores. En otros momentos, observamos que la inmovilidad del gabinete se debe a la conveniencia que esto representa.

Más que relacionar los conflictos políticos con la circulación de la elite política, referimos las características de los hombres del gabinete en los que se da este supuesto. Una a una se describen las particularidades que los hace pertenecer a este selecto grupo.

Ordenados de mayor a menor, de acuerdo con el tiempo que han durado en la administración pública, en el lapso que se contempla, el primero es el secretario de despacho Gerardo Ramos Romo. Estuvo al frente de la Secretaría de Servicios Administrativos durante poco más de la mitad del Gobierno de Carlos Jonguitud; y después del Gobierno de Florencio Salazar en que no ocupó alto cargo, volvió a integrarse a este selecto grupo al obtener ese mismo puesto en el Gobierno de Leopoldino Ortiz. Su circulación fue discontinua. Se trató de una circunstancia que no es fácil que se produzca, más aún cuando los Gobiernos a los que perteneció no se sucedieron, es decir, que hubo otro Gobierno y un tiempo intermedio entre los Gobiernos en los cuales colaboró. Este hecho es aún menos frecuente; sólo cuatro de los 16 secretarios de despacho que circularon están en esta condición. Sólo 25 por ciento de quienes circularon colaboraron en Gobiernos no sucesivos, y lo que es lo mismo, pero se muestra más abrumador, sólo cuatro por ciento de los miembros del gabinete de la totalidad de la muestra tuvieron la posibilidad de reintegrarse en un puesto de igual jerarquía (después de haber ocupado el cargo y no estar en la administración pública con otro alto cargo). Cabe añadir que Ramos Romo era quien más tiempo contabilizaba en la administración pública del estado como alto cargo hasta 1997.

La circulación de Jorge Ramírez Cruz fue continua durante el Gobierno de Carlos Jonguitud; primero ocupó la Secretaría de Programación y Presupuesto y después la de Finanzas. De igual forma, Lorenzo Sánchez, en el mismo Gobierno de Carlos Jonguitud, ocupó la Secretaría de Desarrollo Urbano y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Ambos duraron el mismo tiempo, y también ambos se encuentran entre los seis casos de quienes circularon de una Secretaría a otra distinta.

Las circunstancias de Horacio Sánchez son tan especiales para nuestro trabajo que este personaje de la política potosina será tratado en el siguiente capítulo.

Los datos que confluyen en Miguel Ángel Cuadra Palafox son notables. Permaneció en la administración pública más de tres años, cuando sólo 22 de los 98 altos cargos superan esta cifra en un tiempo convulso. Al mismo tiempo, fue uno de los dos hombres de la totalidad que colaboraron en tres Gobiernos y pertenece, por si fuera poco, a ese cuatro por ciento que trabajó en Gobiernos de forma intermitente. Aunado a lo anterior, ejerció en un Gobierno la titularidad de la Secretaría de Programación y Presupuesto y, al cabo de un Gobierno —si bien es cierto, el más corto de todos—, se reincorporó a la administración pública del estado, pero entonces en la Secretaría de Finanzas, para continuar durante ese y el Gobierno siguiente.

La circulación de Fernando Silva Nieto fue continua, pero lo interesante es que es el único de todos los miembros del gabinete que llegó a ocupar tres Secretarías distintas en un mismo Gobierno: Finanzas, Educación y General de Gobierno. No se va a encontrar, quizá, más diferencia entre las funciones de cada Secretaría que ocupó. Con el conocimiento de que estos movimientos son potestad única del gobernador, podría pensarse que el gobernador no sabía dónde poner a hombre tan activo. Es interesante añadir que dejó la Secretaría General de Gobierno para iniciar su campaña como candidato del PRI a la gubernatura del estado. El 26 de septiembre de 1997 asumió el cargo de gobernador

del estado de San Luis Potosí, cuyo periodo constitucional comprendió hasta el 25 de septiembre de 2003.

Jesús Conde Mejía circuló discontinuamente en la misma Secretaría, que hasta 1997 sólo había contado con tres titulares en toda su historia desde que surgió como dirección.

Leopoldo Stevens es el otro miembro del gabinete de los dos que colaboraron en tres Gobiernos, pero con la diferencia de que lo hizo continuamente. Pese a ese hecho, de cualquier forma es de destacar su proceso, conociendo las luchas que se libran por ocupar estos cargos.

Juan Manuel Carreras[9], Guillermo Delgado, Gustavo Barrera, Virgilio Garza y Alavés Szymanski protagonizaron una circulación discontinua, pero en Gobiernos contiguos. Esto tiene que ver más con la tasa de continuidad, por lo que este hecho será tratado con detenimmiento en un apartado posterior.

En lo que concierne a Jesús Eduardo Noyola y Jorge Daniel Hernández, ellos ocuparon, en este orden, la Oficialía Mayor, y de ahí Jesús Eduardo Noyola pasó a la Secretaría General de Gobierno, y Jorge Daniel Hernández a la Procuraduría.[10]

Un caso particular es el de Mario Silva Herzog, quien fue el titular de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes durante el Gobierno de Fausto Zapata, y tres Gobiernos después, con Horacio Sánchez, volvería a ocupar la misma Secretaría. Este hecho no es frecuente en absoluto.

Como se puede apreciar en el cuadro 8, que muestra las características hasta ahora descritas, la circulación continua sólo tuvo lugar en dos Gobiernos, el de Carlos Jonguitud Barrios y el de Horacio Sánchez Unzueta. Es decir, en el primero y último de los Gobiernos que estudiamos.

---

[9] Juan Manuel Carreras, en el Gobierno que inició el 26 de septiembre de 1997, ocupó la Secretaría de Desarrollo Social y Regional (de reciente creación), y de ahí contendió por el PRI como candidato a diputado federal, y resultó victorioso. Cuando se redactó este trabajo ocupaba ese cargo.

[10] Éste último, Jorge Daniel Hernández Delgadillo, ha desempeñado después de 1997 la Secretaría de Desarrollo Social y Regional y de ahí ha pasado a ocupar la Secretaría General de Gobierno, cargo que desempeña en el tiempo en que el presente trabajo se escribe.

Ya se manifestó, en el apartado relativo a las alteraciones políticas del capítulo segundo, que estos dos Gobiernos son peculiares por ser los que gozan de legitimidad constitucional. Ello corrobora el hecho de que si hay tranquilidad en el clima político, los movimientos en el gabinete suceden con mayor facilidad. Aunque esto también puede estar estrechamente ligado con las afirmaciones hechas por 92 por ciento de la muestra que consideró que Jonguitud Barrios ha sido uno de los hombres que más altas cuotas de poder ha tenido en San Luis y en el PRI. Junto a él se encuentra Horacio Sánchez, quien fue incluido en ese mismo grupo por 66 por ciento de los entrevistados. La acumulación de poder da libertad y confianza para modificar con ligereza el gabinete.

Cuadro 8. Características de los secretarios de despacho con circulación política en el periodo de estudio

Núm.	**Nombre**	**Secretaría(s)**	**Gobiernos**	**Circulación**	***Tiempo**
1	Gerardo Ramos Romo	Servicios Administrativos	CJB-LOS	Discontinua	7 a. 07 m. 06 d.
2	Jorge Ramírez Cruz	Finanzas-Programación y Pre.	CJB	Continua	5 a. 11 m. 13 d.
3	Lorenzo Sánchez Mendoza	Desarrollo Urb.-Com. y Transp.	CJB	Continua	5 a. 11 m. 13 d.
4	Horacio Sánchez Unzueta	Programación y Pre.-Gobernador	FSM-HSU	Discontinua	4 a. 07 m. 13 d.
5	Miguel Ángel Cuadra Palafox	Programación y Pre.-Finanzas	LOS-GMC-TTC	Discontinua	3 a. 01 m. 07 d.
6	Jorge Daniel Hernández D.	Oficialía M.-Procuraduría	HSU	Continua	2 a. 07 m. 24 d.
7	Fernando Silva Nieto	Finanzas-Educ.-Gral. de Gob.	HSU	Continua	2 a. 05 m. 23 d.

8	Jesús Conde Mejía	Contraloría	TTC - HSU	Discontinua	1 a. 08 m. 19 d.
9	Leopoldo Stevens Amaro	Desarrollo Urbano	FZL-GMC-TTC	Discontinua	1 a. 07 m. 22 d.
10	Juan Manuel Carreras López	Programación y Presupuesto	GMC - TTC	Discontinua	1 a. 07 m. 03 d.
11	Guillermo Delgado Robles	Educación	GMC - TTC	Discontinua	1 a. 07 m. 03 d.
12	Gustavo Barrera López	General de Gobierno	GMC - TTC	Discontinua	1 a. 07 m. 03 d.
13	Virgilio Garza Herrera	Fomento Económico	GMC - TTC	Discontinua	1 a. 06 m. 27 d.
14	Jesús Eduardo Noyola Bernal	Oficialía M.-Gral. de Gob.	HSU	Continua	1 a. 05 m. 20 d.
15	Mario Silva Herzog Flores	Comunicaciones y Transportes	FZL- HSU	Discontinua	1 a. 01 m. 24 d.
16	Alfonso Alavés Szymanski	Procuraduría	FZL-GMC	Discontinua	1 a. 00 m. 26 d.

Fuente: Elaboración propia.

*Tiempo total como alto cargo en el periodo comprendido de 1979 a 1997.

6.4.3. La tasa de continuidad en el tiempo considerado

Sin pretender ser reiterativos, la continuidad se completa cuando un alto cargo pasa de un Gobierno a otro y, como requerimiento, de forma consecutiva. Puede comprobarse a la vista del porcentaje de altos cargos que se mantienen en el siguiente Gobierno respecto de todos los posibles; por el porcentaje de altos cargos que se mantienen en la misma Secretaría de Gobierno a Gobierno por un tiempo determinado; o por las

veces que un alto cargo transita de Gobierno a Gobierno recayendo la tasa de continuidad sobre el sujeto. O sea, un Gobierno respecto a otro puede tener un porcentaje distinto de continuidad respecto al porcentaje en alguna Secretaría. Y aún más, un mismo alto cargo puede tener como tasa de continuidad uno, dos, o más, según el número de tránsitos ininterrumpidos que hace de un Gobierno a otro. Puede darse el supuesto de que haya pertenecido a cuatro Gobiernos y su tasa de continuidad sea de dos, y esto por no haber sido de forma sucesiva. Pero no es un supuesto que se produzca en este análisis, por lo que no se hablará de la tasa de continuidad de los miembros del gabinete. Se tratará solamente la tasa de continuidad por Secretaría, y posteriormente nos referiremos a la tasa de continuidad por Gobierno.

6.4.3.1. Tasa de continuidad por Secretarías

En nuestro caso concreto y de manera extraordinaria, sólo en una ocasión se contabiliza como dos la tasa de continuidad. Sucedió en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras, donde un mismo secretario de despacho transitó dos veces, ocupando el mismo cargo en tres Gobiernos. Se aprecia 33.3 por ciento de continuidad en esa Secretaría.

La otra Secretaría con una alta tasa de continuidad es la Contraloría, con 50 por ciento. Cierto es que se trata de una de las Secretarías más recientes, pero la tasa de continuidad no se ve afectada si se refiere a su historial desde que era la Dirección General de la Contraloría. Este historial es especial. La Contraloría, desde su nacimiento como dirección en 1984, sólo ha tenido tres titulares. El primero que ocupó el puesto de contralor cuando era aún dirección fue César Rubio Arteaga, quien se sostuvo en el cargo durante tres Gobiernos; posteriormente, Caridad Torres de Rangel, quien ocupó durante dos Gobiernos dicho puesto, y fue en su segundo Gobierno cuando se elevó a Secretaría, y finalmente, Jesús Conde Mejía, quien también permaneció en el cargo por dos Gobiernos. Esta es la Secretaría en que menos circulación hubo durante los 18 años que comprende el estudio, y es donde se observa la más alta tasa de continuidad.

Las Secretarías de baja tasa de continuidad son la de Protección Social y la de Recursos Hidráulicos; aunque claro que esto se relaciona con su reciente aparición. La Secretaría del Deporte no merece ni mención porque sólo figuró en el papel.

Por último, el resto de las Secretarías manifiesta una tasa de continuidad de 16.6 por ciento.

La última columna de la derecha del cuadro 9 se circunscribe al número total de altos cargos por Secretaría. En ella se suman todos los secretarios por Gobierno y se resta el número de tasa de continuidad, puesto que por este hecho se trata de un mismo secretario de despacho registrado en dos Gobiernos.

6.4.3.2. Tasa de continuidad por Gobiernos

Para hacer las referencias que corresponden a este subtítulo, se podría adelantar que la historia de México en el ámbito federal aporta una gran variación en sus tasas de continuidad (Gonzáles Casanova, 1981:193). No se reconoce así en ámbitos menores por la carencia de estudios. Este es un esfuerzo por corroborar si de alguna manera se cumple dicha variación en el caso.

La tasa de continuidad por Gobiernos queda definida de manera esquemática en el cuadro 9, donde además se agrupan los datos del apartado, y se describe de la siguiente forma.

El primer Gobierno, el de Carlos Jonguitud Barrios, no se toma en cuenta porque su tasa de continuidad depende del Gobierno anterior, el cual queda fuera del estudio.

El segundo, tercero y cuarto Gobiernos, de Florencio Salazar, Leopoldino Ortiz y Fausto Zapata, respectivamente, muestran una tasa de continuidad de cero. Ni un solo alto cargo sorteó los avatares propios de los cambios de Gobierno.

Para el Gobierno de Martínez Corbalá dos hombres del gabinete de Fausto Zapata se mantuvieron en sus funciones, dando así 22 por ciento de tasa de continuidad con relación al número de secretarios de despacho con esta posibilidad.

Cuadro 9. Datos sobre tasa de continuidad

Nombre de la Secretaría	Gobiernos							Tasa de continuidad por Sría.	NTSD* por Sría.
	CJB	FSM	LOS	FZL	GMC	TTC	HSU		
Procuraduría General de Justicia	2	1	2	1	1	1	3	1=16.6%	10
General de Gobierno	2	2	3	1	1	1	4	1=16.6%	13
Fomento Económico	1	1	1	1	1	1	3	1=16.6%	8
Finanzas	2	2	1	1	1	1	4	1=16.6%	11
Educación	1	2	2	1	1	1	3	1=16.6%	10
Desarrollo Urbano y Obras	3	2	2	1	1	1	2	2=33.3%	10
Serv. Administrativos / Oficialía Mayor	2	1	1	1	1	1	4	1=16.6%	10
Programación y Presupuesto	2	2	3	1	1	1	1	1=16.6%	10
Comunicaciones y Transportes	1	1	2	1	1	2	1	1=16.6%	8
Agricultura y Recursos Hidráulicos					1	1	2	0	4
Contraloría					1	1	1	1=50%	2
Protección Social					1	1	1	0	3
Deporte									0

Tasa de continuidad por Gobierno		0	0	0	22%	50%	0.7%
NTSD* por Gobierno	14	14	17	9	12	13	25

Fuente: Elaboración propia.

*Número total de secretarios de despacho.

Como se dijo en su oportunidad, la continuidad en el Gobierno de Teófilo Torres fue considerable. Los seis miembros del equipo gubernamental que se mantuvieron en sus puestos tras el cambio de Gobierno suponen una tasa de continuidad de 50 por ciento. Suele sospecharse que cuando esto ocurre es porque tienen un origen común tanto gobernadores como miembros del gabinete, respecto a alguna camarilla, y la relación es tal que no mueven al equipo de Gobierno. Pero en este caso, para entender tan alta tasa de continuidad valdría la pena revisar el capítulo referido al contexto político, puesto que al asumir la gubernatura Teofilo Torres, la intención de Martínez Corbalá era volver a ejercer la titularidad del Ejecutivo poco tiempo después mediante elecciones constitucionales. De tal forma que la función de Torres Corzo era la de cuidar la oficina de Gobierno en tanto que Corbalá organizaba su campaña y se hacía con la victoria. Estamos hablando de un "ahí te encargo, no me muevas nada que ahora vuelvo".

En el Gobierno de Horacio Sánchez sólo hubo un alto cargo del Gobierno anterior, y es el que representa el 0.7 por ciento. Una tasa de continuidad nada significativa. Aunque fue el gobernador que más movimientos realizó en su gabinete, casi todos eran hombres que no habían estado en la administración pública estatal. Quizás se deba hablar de una renovación de la elite, pero este hecho será tratado más adelante.

6.4.4. Resultado del análisis en su conjunto

Cuanto se ha dicho hasta ahora tiene su sustento en datos empíricos. Por tanto, en este apartado se tiene la intención de plasmar los estrictamente teóricos. Desde luego, lo que se expone tiene las limitaciones del análisis de un caso concreto, como es el de San Luis Potosí, al que se refiere este trabajo.

Al dar paso a la exposición teórica, en principio es bueno advertir que no se han realizado hallazgos que lleven a aseverar la existencia de alguna tendencia respecto a los puestos en que suele haber mayor circulación. Tampoco se extrae del análisis un hallazgo que manifieste de qué puesto a qué puesto se circula de forma reiterada.

Un hallazgo, que no lo es tal si se atiende al sistema político mexicano, es la importancia que tienen los gobernadores para que la circulación o la continuidad se produzca. En ellos recae la responsabilidad absoluta de conformar el gabinete, y ellos mismos deciden si dan continuidad o circulación a todos (cosa que sería excepcionalísima), a algunos (quizás un poco más probable), o a nadie (lo más frecuente) de los altos cargos de su Gobierno y del Gobierno previo. Situación que llega a convertirse en frustrante para los altos cargos que desean sostenerse en el puesto o en el Gobierno, porque no depende de ellos tal decisión. Salvo, como ocurre a veces, que los altos cargos procuren ganarse los favores de quienes ellos consideran los próximos líderes del Ejecutivo y consigan acertar en sus predicciones.

En el mismo hilo conductor, como ya se advertía en su momento, la circulación y la continuidad guardan un estrecho vínculo con la desconfianza o la estrategia de Gobierno que tenga en mente el Ejecutivo. Así, sucede que si un gobernador desconfía de algún colaborador, lo retirará tarde o temprano por la inseguridad que le produce. Pero si evidentemente no es desconfianza, lo que se puede estar produciendo son estrategias de Gobierno, que pueden tener la intención de establecer un buen Gobierno, o estrategias encaminadas a perpetuarse en el poder. En esta última idea es preciso profundizar.

La perpetuación del poder en México —a la que no escapa ninguno de los tres ámbitos de Gobierno— tiene sus singularidades. La consabida cláusula de no reelección en México, que alcanza a los gobernadores y presidentes municipales, no permite la perpetuación del poder en una única persona, pero promueve el sostenimiento del poder por grupos. Con lo cual, un gobernador, al saber que no podrá continuar él mismo, procediendo con lógica, buscará que uno de sus hombres más cercanos lo sustituya y así mantener, si no todo, una parte del poder o al menos de influencia. Por este motivo, circulará más el o los hombres del gabinete que el gobernador haya elegido, con el fin de promoverlos socialmente y dotarlos de buena reputación y fuerza ante los futuros electores. En el caso concreto de San Luis Potosí,

esta circunstancia se presentó en el periodo de Gobierno de Horacio Sánchez, en el que Fernando Silva fue quien más circuló y más tarde llegó a ser el sustituto en el cargo. Se puso en práctica así, en este periodo de Gobierno, una posible estrategia para la perpetuación en el poder de un grupo. Un planteamiento más detallado se da en el apartado sobre renovación política de la elite en el capítulo siguiente.

Lo dicho hasta aquí muestra la importancia que el tipo de sistema político representa para la óptima o pésima circulación y continuidad. Porque si el sistema político permite que la oposición alcance el poder, habrá una baja continuidad y circulación continua. En tanto que si el sistema político se encuentra en manos de un solo partido, es más posible la continuidad y la circulación continua. No obstante, México es un caso especial, porque aunque durante largo tiempo el sistema político mexicano de partido hegemónico no permitió que la oposición alcanzara el poder, tampoco hubo, por este hecho, una alta circulación y continuidad. La que ha podido comprobarse se justifica por el conocimiento que se tiene de la lucha de los grupos de poder en el interior del partido, que más tarde se reflejarían, dichas disputas, en el Gobierno.

Por otro lado, y un tanto relacionado con lo que se ha dicho, hay circulación discontinua cuando algún hombre, grupo o camarilla, retorna al Gobierno después de algún tiempo. Pueden ser diversos los motivos que lleven a un alto cargo de regreso a esa condición. A título de ejemplo, puede ser que alguno de ellos haya entablado, de manera fortuita, una buena relación con quien más tarde se convierta en gobernador y, llegado el tiempo, lo llame para colaborar de nueva cuenta en el Gobierno. Se dice que de manera fortuita, porque es muy complicado, aunque se tenga alguna noción y siempre la intención, saber quién será el próximo gobernador. A este tenor, la circulación continua o discontinua puede ser producto también de la transferencia de beneficios que, en su carácter de alto cargo, hace el miembro del gabinete al partido y que, en consecuencia, contribuye al triunfo del que más tarde se convierte en el líder del Ejecutivo, con lo cual se gana su continuidad en el gabinete, lo que se refleja en la estadística sobre la circulación.

Una última especulación teórica. Se considera, valorando todo lo dicho hasta ahora, que la continuidad o discontinuidad se produce más en razón de la amistad entre el gobernador saliente y el entrante que de la capacidad del alto cargo. Guarda también, la continuidad del alto cargo, gran relación con la pertenencia a alguna camarilla, a los lazos de amistad establecidos durante su época de estudiante, a las relaciones en el campo profesional y hasta a los lazos familiares que se tengan o se consigan.

6.5. Las características de la elite gobernante

La elite política, en su conjunto, arroja también otros indicios a considerar, los cuales ayudan a conocer las pautas para su acceso y/o mantenimiento en la administración pública estatal. Dentro de ellos se ha tenido en cuenta la profesión, el sexo, el grado académico y la ocupación que tienen normalmente. Un último y breve apartado hace una sucinta recapitulación de las características que se describen.

6.5.1. Profesión

Sin duda alguna, la administración pública del estado ha sido dirigida por hombres con profesión de abogado. Ésta supera casi en una proporción de tres a uno a la profesión de ingeniero, que es la que le sigue. De todos los altos cargos desde 1979 hasta 1997, 46 por ciento han sido abogados, en tanto que 17 por ciento han sido ingenieros. La profesión que sigue, en este orden descendente, es la que representa a los hombres formados en el magisterio, es decir, nueve por ciento han sido profesores.

De forma un tanto curiosa, de los siete gobernadores valorados, cinco han sido abogados, uno ingeniero y otro profesor. Se puede decir que se cumple, de manera aproximada, guardando las proporciones del tamaño del campo investigado, la cuota de las profesiones entre los gobernadores.

De manera menos significativa están presentes las profesiones como contador público, arquitecto, economista, médico, periodista y miembro del Ejército.

Un número muy reducido, que ronda por tres por ciento, es el de los hombres que no cuentan con estudios de nivel profesional.

6.5.2. Sexo[11]

Si antes se hablaba de la acentuada preeminencia de los abogados sobre el resto de las profesiones, ahora hablar del sexo resulta más contundente, pero en sentido inverso. Pareciera que el ejercicio público en los altos cargos está reservado para los hombres y es un campo vedado para las mujeres. Durante los 18 años de estudio, la representación que se alcanza es de un escaso tres por ciento, que representa sólo a tres mujeres en altos cargos.

Consideramos importante referirnos brevemente a algunas características de los tres altos cargos de sexo femenino. Alicia Martínez Martínez, formada en el magisterio, en el gabinete del gobernador Fausto Zapata figuró como titular de la Secretaría de Educación. Los conflictos políticos del estado hicieron que su tránsito por la administración pública fuera de exiguos 19 días. Estos pocos días plantean en la práctica un problema más grave sobre la escasa participación de la mujer en el Gobierno.

Durante el mismo Gobierno de Fausto Zapata se designó a Caridad Torres de Rangel para la Dirección General de la Contraloría, que no figura como alto cargo, pero en el Gobierno siguiente, el de Martínez Corbalá, obtuvo dicha condición. Con igual formación magisterial que la anterior funcionaria, se mantuvo en este alto cargo un tiempo de nueve meses y siete días.

---

[11] Es común encontrar trabajos sobre las elites que cuando tratan el tema relativo al sexo lo hacen refiriéndose a él como género. Se ha utilizado en este trabajo el término *sexo* en atención al artículo de Fernando Lázaro Carreter (2002), "Con algún género de dudas", España, *El País*, 3 de marzo. En él se pronuncia diciendo que "cuentan con género (masculino o femenino) sólo las palabras; las personas tienen sexo (varón o hembra)".

Finalmente, Ana María Aceves Estrada, abogada de profesión, en el Gobierno de Horacio Sánchez ocupó la Secretaría de Educación. Este cargo lo ha desempeñado del 26 de enero de 1996 a la fecha en que se redactaba este documento. En ella recae esencialmente, por el tiempo que contabiliza, la representación de la mujer en la administración pública.

Se reafirma lo que señala Putnam acerca de que las mujeres son el grupo más infrarrepresentado en las elites políticas. Tiene una muy escasa variación esta baja representación de la mujer en casi todos los países, con la salvedad de los países escandinavos, donde presentan un ligero aumento (Putnam, 1976:32-33)[12].

6.5.3. Estudios de posgrado

Después de los estudios universitarios o de grado superior, 15 por ciento de toda la elite política considerada realizó estudios de posgrado, y seis por ciento, estudios en el extranjero. Estos porcentajes corroboran una falsa influencia de la tecnocracia, al menos en el ámbito estatal, teniendo en cuenta, además, que la mayoría de los estudios que realizaron estos hombres no fueron en áreas técnicas. Y como presupone Roderic Ai Camp, un tecnócrata debe contar, entre otras cosas y para que se le reconozca como tal, con doctorado, que sea en un área técnica y que se haya obtenido en el extranjero (Camp, 1995:43).

A la vista de los resultados obtenidos podemos decir que las tendencias en el ámbito federal no siempre coinciden con las del ámbito estatal. Por ello, la extensa literatura que se ocupa de los fenómenos que ocurren en ámbitos mayores como el federal resulta inservible para transferir sus conclusiones a estudios de corte subnacional.

---

[12] Existen trabajos que corroboran esta baja participación de la mujer, como es el de Mariano Baena del Alcázar (1999), *Elites y conjuntos de Poder en España (1939-1992): Un estudio cuantitativo sobre Parlamento, Gobierno y Administración y gran empresa*, Madrid, Tecnos. Otros más es el de María Antonia García de León (1994), *Elites discriminadas: sobre el poder de las mujeres*, Barcelona, Anthropos, entre otros.

6.5.4. Ocupación

Más allá de las profesiones dominantes en la elite política, existe la ocupación o trabajo por el cual recibe sus mayores ingresos. Según las cifras que se obtuvieron cuando se les preguntó sobre la ocupación, entre 11 y 14 por ciento son académicos, la misma proporción han sido empresarios y un número bajo, que fluctúa entre cinco y siete por ciento, consideró la política como ocupación profesional. Entre 52 y 64 por ciento apuntó que su principal ocupación es el ejercicio de su profesión, y finalmente entre 17 y 21 por ciento son funcionarios.

Leyendo los números se puede descifrar que los mayores ingresos de un buen porcentaje de la elite política no provienen de su alto cargo. Pese a ello, resulta interesante que alrededor de 77 por ciento respondió que lo que suelen desear los secretarios después de haber ocupado el cargo es mantenerse en el cargo u obtener otro cargo en el Gobierno. Esto está ligado al deseo de hacerse profesional de la política debido a las dificultades que implica volver a la profesión por el tiempo que se estuvo dentro de la administración, las exigencias del ejercicio político (los conocimientos que exige la práctica y el tiempo que requiere en el día a día), la falta de candidatos temporales (quienes dejan otra actividad para ejercer la política por poco tiempo) y por el impulso de las motivaciones (el deseo de estar dentro del ámbito de la vida política y ejercerla, con gran vinculación al ejercicio del poder) (Uriarte, 2000:117-121).

6.5.5. Breve recapitulación

La suma de todas estas peculiaridades de la elite gobernante, junto con los análisis de circulación y continuidad descritos, van acotando los requisitos para aspirar a ser reclutado. Dicho de forma simple, se puede advertir que se fortalecen las probabilidades de alcanzar un alto cargo si se es abogado, se es hombre, no se es propiamente priísta —como se verá en el capítulo siguiente— y se mantienen buenas relaciones con algún miembro de la clase política.

En sentido contrario, las mujeres parece que están condenadas a no ocupar altos cargos. Los profesionales, exceptuando a los abogados y en menor medida a los ingenieros y profesores, tienen dificultades para llegar a ostentar un alto cargo.

En lo que atañe al grado académico, el requisito de ser tecnócrata, o no serlo, no es de peso para el acrecentamiento de las posibilidades de obtener un alto cargo.

Parece ser también que una vez que el ejercicio político ha perdido fuerza es más conveniente ejercer la profesión y esperar a que las circunstancias sean propicias para ser llamado al Gobierno, y no dedicar el tiempo a la fatigosa vida política con la posibilidad de no obtener nada. Además de que, hecho que quedaría por comprobarse, el ser alto cargo no proporciona el salario exclusivo del cual se vive, aunque 50 por ciento haya manifestado que el sueldo es entre bueno y muy bueno, y entre 52 y 64 por ciento que su principal ocupación es su profesión.

Bibliografía específica

Baena del Alcázar, Mariano (1999), *Elites y conjuntos de Poder en España (1939-1992): Un estudio cuantitativo sobre Parlamento, Gobierno y Administración y gran empresa*, Madrid, Tecnos.

Camp, Roderic Ai (1990), *Los empresarios y la política en México: Una visión contemporánea*, México, Fondo de Cultura Económica.

——— (1995), *La política en México*, México, Siglo xxi.

Cotta, Maurizio (2001), "Sobre la relación entre partido y gobierno", *Desarrollo Económico*, vol. 41, núm. 162, julio-septiembre, pp. 201-234, Buenos Aires, ides.

González Casanova, Pablo (1981), *El Estado y los partidos políticos en México*, México, Era.

Lázaro Carreter, Fernando (2002), "Con algún genero de duda", España, *El País*, 3 de marzo.

Lipset, Seymour Martín (1963), *El hombre político*, Buenos Aires, Eudeba.

Putnam, Robert (1976), *The comparative Study of Political Elites,* EnglewoodCliffs, N. J., Prentice-Hall.

Uriarte, Edurne (2000), "La política como vocación y como profesión: análisis de las motivaciones y de la carrera política de los diputados españoles", *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 3, octubre de 2000, pp. 97-124, Madrid, Asociación Española de Ciencia Política.

SEPTIMO

CAPITULO VII

Capítulo séptimo

Estudio especial de las características partidistas de la elite política gobernante

7.1. Introducción
7.2. La filiación partidista de la elite
7.3. La carrera partidista de los miembros de la elite gobernante
    7.3.1. Posición
    7.3.2. Influencia e importancia
    7.3.3. Deducciones previas
7.4. Los orígenes del nombramiento
7.5. La relación entre esferas de poder
    7.5.1. La relación del Gobierno estatal con el Gobierno nacional
    7.5.2. La relación del Gobierno y el partido con el aparato del partido en la arena nacional
        7.5.2.1. Gobierno estatal versus dirigencia nacional del partido
        7.5.2.2. El partido en el estado versus el partido en el ámbito nacional
7.6. Reflexiones sobre las expresiones del reclutamiento
    7.6.1. Movilidad política de la elite
    7.6.2. Renovación política de la elite
7.7. Consideraciones globales del reclutamiento de la elite política
    7.7.1. La selección de gobernador
    7.7.2. La selección del gabinete

7.1. Introducción

Para no apartarnos de la metodología del modelo de Gobierno de partido, son tres las características que más importan en el proceso de selección: la filiación partidista de cada uno de los miembros de la muestra establecida, y que se concreta en la elite gobernante; el historial político preponderante de cada miembro y su participación influyente en la vida política; y, por último, dentro del historial, reconocer quién o quiénes auxiliaban desde el origen a cada miembro del partido en cuestión para que se constituyera miembro de la elite gobernante. Este último punto se remite a lo que en México se conoce como padrinazgo[1]. Lo que, en términos mexicanos, se expresaría en el deseo de conocer al padrino de cada miembro de la elite gobernante, circunstancia muy común en México[2]. Las indagaciones sobre estas tres características básicas de la clase política concretan el objeto de este capítulo.

Mediante estas indagaciones se trata de comprobar cuantitativamente en qué medida el partido sostenedor participa o interviene en la selección de la elite.

Descrito lo anterior, es importante hacer una aclaración. Sería absurdo, planteado el objeto del presente capítulo, no referirse al Partido Revolucionario Institucional (PRI) como el eje partidista en torno al cual se ha movido la elite mexicana. Con lo cual, el PRI es nuestra alusión partidista por razones de preeminencia absoluta al frente de los Gobiernos de estudio, pero no porque en México se considere al PRI como El Partido. Esta investigación no es en absoluto una investigación

---

[1] "1. Acto de asistir como padrino a un bautismo o a una función pública. 2. Título o cargo de padrino. 3. Protección, favor que uno dispensa a otro." Diccionario de la Real Academia Española. Larissa Lomnitz lo define como "mecanismo de intercambio informal dentro de los sectores formales de la sociedad: grandes organizaciones empresariales, sindicatos y el aparato estatal" (Lomnitz, 1990:215).

[2] "En la estructura política mexicana, por ejemplo, los grupos basados en el padrinazgo sobreviven a los cambios administrativos en la jerarquía: los subordinados suben o caen junto con sus patrones. Cada político tiene un grupo de seguidores leales que lo acompañan de puesto en puesto en la administración pública" (Lomnitz, 1990:215).

del Gobierno y el PRI; es una investigación del Gobierno y el partido que lo sostiene. A simple vista se podría cuestionar ¿es qué acaso no es lo mismo? La diferencia entre uno y otro punto de vista radica en que se contempla el PRI desde el enfoque del Gobierno de partido, y no se parte del PRI para establecer las relaciones de éste con el Gobierno. El análisis toma del PRI lo que le sirve al modelo de Gobierno de partido, y el PRI no es el que aporta las condiciones para desentrañar las características de las relaciones entabladas con el Gobierno.

Así las cosas, el interés está en la filiación partidista de los miembros de la elite política, sus antecedentes en el interior de su partido y las personas que motivaron de alguna forma su paso del partido a la posición en el Gobierno. Se estudia, además, las relaciones del Gobierno y el partido del estado con sus homólogos nacionales, y de forma complementaria se dan pautas sobre la movilidad política y la renovación política de la elite.

En un apartado final se apuntarán algunas consideraciones generales sobre el reclutamiento de la elite política.

7.2. La filiación partidista de la elite

Harto difícil es establecer en México la filiación partidista. El PRI, según muestran los hechos, es el que cuenta con el mayor número de afiliados. Pero esto únicamente se deduce de los abrumadores resultados electorales que ha alcanzado, por lo cual no resultaría muy fiable tal afirmación. No obstante, tampoco se puede decir que todo ha sido magia, y que los resultados electorales se han construido en su totalidad para beneficiar al PRI. El partido cuenta, sin lugar a dudas, con un gran número de miembros, lo que puede afirmarse por varias razones; por ejemplo, entre otras, se ha constituido por los sectores obrero y campesino. En consecuencia, el hecho de pertenecer a uno de los dos colectivos ha implicado el ser considerado priísta. Esto funcionaba hasta hace muy poco, mas no se puede tener la certeza de que en la actualidad se cumpla cabalmente. Lo que se pretende decir es que no existe un registro priísta

que dé números exactos de afiliados, nombres, direcciones. El carácter de priísta viene dado por otros motivos, y no por encontrarse inscrito en un registro del partido. Cabe mencionar que en otros partidos tampoco se ha establecido un proceso para reconocer a sus afiliados.

Pero el peso del PRI ha trascendido la política; ha penetrado en las formas de proceder, de actuar y de entender no sólo de la política, sino también de otras esferas de la vida diaria mexicana. No es difícil comprenderlo, puesto que su influencia durante alrededor de 70 años implica que buena parte de la población haya tenido referencias primarias tomadas de la confabulación PRI-Gobierno; esta es la causa principal de la introducción del partido en casi todas las áreas de la vida.

En este sentido, no hace mucho, en el ambiente popular se podía hablar de la cualidad de priísta conforme a tres rasgos. Primero, se era priísta automáticamente por nacer en México; segundo, se elevaba el nivel de priísta si se trabajaba en el Gobierno o en alguno de los sectores sociales dominados por el partido (que lo eran casi todos), y tercero, se alcanzaba el grado de priísta de primer nivel si se era candidato de elección popular. Aquellos que no encuadraban en estos supuestos eran la oposición o, en su defecto, los extranjeros. Quizá esta es una apreciación exagerada, pero probablemente no se aleja demasiado de la realidad.

Si se intenta concretar un número de afiliados, las elecciones tal vez sean las que más se aproximan a proporcionarnos un dato más preciso. Claro que esto tiene sus alteraciones y sus dificultades por las costumbres espurias en los comicios electorales. De mejor cariz, pero de igual manera, influyen en las votaciones el candidato de que se trate, el contexto político en que se desarrollen, la movilización partidista y muchos datos más, por lo que tampoco es fiable lo que se obtenga de esta forma. Muy complicado es conocer un dato fidedigno al respecto.

La cuestión no ha sido tan difícil en este trabajo, puesto que se ha podido concretar el universo de estudio. Pese a ello, tampoco ha sido una tarea sencilla. El método ha consistido en preguntar de forma personal a cada miembro de la muestra lo siguiente: ¿en qué partido o partidos políticos militó durante el tiempo que ejerció el cargo?, ¿durante

cuántos años ha militado en ese partido? y ¿a qué partido político pertenece actualmente? No se ha visto una mejor manera de resolver el problema de la filiación partidista. Hubiera sido satisfactorio que los datos obtenidos hubieran arrojado la fiabilidad que se buscaba y, aunque se es consciente de que no fue así, lo cierto es que se alcanzó un mayor grado de fiabilidad que si se hubiera procedido de distinta forma.

El resultado de las respuestas no ha podido ser corroborado con otros documentos, y la información obtenida ha sido utilizada tal cual. Sin ánimo de generar suspicacias, es evidente que los miembros consultados de la elite política han podido falsear sus respuestas[3].

Las respuestas más claras constatadas son en las que resultaba innegable la filiación expresada, ya que era indudable la simpatía del entrevistado por haber ocupado un cargo de elección popular por el partido mencionado.

Un dato un tanto inesperado que se obtuvo de la investigación, y que cobró importancia por los hechos políticos del tiempo en que realizaba el presente trabajo, fue el índice de deserción que se comprobó en el porcentaje de la elite que se consideraba priísta. Este detalle, corroborado por las entrevistas realizadas, será tratado con mayor detenimiento más adelante.

Después de lo expuesto, es preciso referirse a los porcentajes sobre la filiación.

Como quedó expuesto en el capítulo referente al contexto político, cuatro de los siete Gobiernos en estudio surgieron de elecciones constitucionales, en las cuales los candidatos del PRI salieron

---

[3] Es importante advertir que, durante el tiempo en que se realizaron las entrevistas (septiembre de 2000 a diciembre de 2001), la fuerza del partido hegemónico, que por tantos años la había tenido, se encontraba en franco descenso. La presidencia la ejercía un militante de Acción Nacional y las deserciones del PRI en todo el territorio nacional iban en aumento. El convencimiento hacía el PRI que antaño se había mostrado entonces daba un giro. A quienes gritaban a los cuatro vientos su filiación priísta, de pronto se les vio haciendo mofas y burlas de las desgracias en que estaba cayendo el partido. Algunos buscaron cobijo en otros partidos y otros más simplemente negaron que alguna vez habían sentido inclinación por el PRI. Estas circunstancias hacen que exista una mayor suspicacia hacia las respuestas dadas por los políticos entrevistados.

triunfadores. Los otros tres Gobiernos tuvieron como jefes a hombres abiertamente reconocidos como priístas. Estamos hablando de que los líderes máximos de los Gobiernos en cuestión eran priístas indiscutibles. Por tanto, la lógica nos lleva a pensar que los gabinetes se compusieron por priístas. Se trae a colación lo que Gonzáles Casanova decía de los candidatos del PRI: "Esos candidatos se apoyan en sus propias fuerzas, en sus clientelas, 'valedores'[4], 'cuates'[5] y 'achichincles'[6]" (González Casanova, 1981:196).

Debido al comportamiento que describe González Casanova resulta normal que nuestra parte representativa de la elite política se configure de tal forma que 67.8 por ciento se haya reconocido priístas durante el tiempo que ejerció el cargo. Pero es también notable comprobar que 28.5 por ciento admitió no militar en partido alguno (véase la gráfica 1); así la no militancia supera a cualquier partido de oposición. No es muy sorprendente que se prefiriera autodesignarse no militante si no se simpatizaba del todo con el PRI, mejor que inclinarse hacia un partido de oposición. Recuérdese que la ventaja del PRI sobre la oposición fue calificada de "aplastante que aplastaba" vetando a sus oponentes de todas aquellas posiciones controladas por el matrimonio PRI-Gobierno, que no eran pocas. La no militancia había llegado a ser considerada la posición neutral en tanto no se aceptara cargo público; al aceptar cargo público tácitamente se entendía que se era priísta, de lo contrario se perdía la condición de neutral y se le pasaba a designar como oposición, aunque no del todo definida.

Cuando se preguntó a los entrevistados sobre su filiación partidista en la actualidad, es decir, después de abandonar el cargo, se halló que 17.8 por ciento había cambiado de priísta a no militante. Es decir, 17.8 por ciento había dejado de ser priístas para no militar en

---

[4] Valedor: m. y f. Persona que vale o ampara a otra (*DRAE*).

[5] Cuate: Del nahua *cóatl*, serpiente o mellizo. En Guatemala y México: Camarada, amigo íntimo (*DRAE*).

[6] Achichincle: Del nahua *achichincle*; de *atl*, agua, y *chichinqui*, que chupa. En México: El que de ordinario acompaña a un superior y sigue sus órdenes ciegamente (*DRAE*).

ningún partido; lo que no es decir cualquier cosa, puesto que cuando se les preguntó durante cuántos años habían militado en ese partido, el promedio fue de 30 años. Ello supone que los militantes del PRI no son militantes recién convencidos, sino, por el contrario, son miembros que tienen claro por qué están en el partido. Pero de la misma manera resulta ingenuo pensar que quienes desertaron en los últimos años lo hayan hecho porque el partido dejó de convencerlos. Hay que tener en cuenta que se está haciendo referencia a miembros que por su posición en el Gobierno, durante los últimos siete periodos de Gobierno, se les considera elite y por ello dirigentes. No estamos hablando de simples militantes, sino de miembros del partido con antigüedad que ocuparon altos cargos.

Desde esta perspectiva parece correcto entender que los motivos de los dirigentes distan de ser iguales a los motivos de los militantes. Para los militantes el partido es un fin, en tanto que para los dirigentes el partido es el medio por el cual obtendrán posiciones de poder, interesándoles los cargos, los beneficios que de ahí emanen, la posición de patrón y no de cliente, etcétera (Cotta, 2001:208). En este orden de cosas, las deserciones se explican con mayor facilidad por la pérdida de los beneficios que percibían del partido, y no por las decepciones respecto al funcionamiento del mismo, como algunos de los entrevistados pretendieron justificar[7].

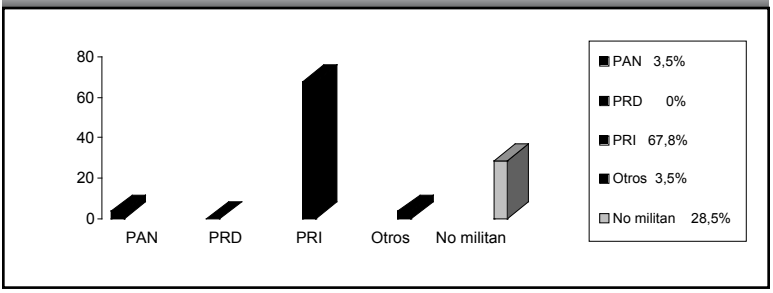
En una entrevista realizada a un antiguo alto cargo, en la cual éste incluso llegó a entregar al final de la entrevista copia de la renuncia que presentó al Partido Revolucionario Institucional, expresó: "Yo renuncié al PRI, porque el PRI dejó de ser lo que era. La gente que lo maneja es

[7] "En el periodo salinista se intenta dar un giro a la costumbre de privilegiar más la carrera burocrática que la partidista, para esto se introducen nuevas formas de selección para funcionarios de partido como candidatos a puestos de elección popular. Así tenemos pues que en la XIV Asamblea Nacional de septiembre de 1990 se incorpora lo denominado consulta a la base (elección a través de los militantes para algún puesto partidista) y en circunstancias excepcionales la candidatura de unidad (decisión de la cúpula del partido—formula tradicional del tricolor). Pese a todo esto, más tarde se da marcha atrás como lo demuestra la XIV Asamblea Nacional de abril de 1993" (Peschard, 1994:390).

la misma y no dan oportunidad de participar, todo se lo quieren llevar ellos"[8]. Es importante aclarar que este alto cargo manifestó, en la misma entrevista, que había militado en el PRI durante 26 años. Su edad estaba alrededor de los 45 años.

En resumidas cuentas, aproximadamente dos de cada tres altos cargos han pertenecido al PRI.

Gráfica 1. Filiación política de los miembros de la elite



Fuente: Elaboración propia.

7.3. La carrera partidista de los miembros de la elite gobernante

El estudio de la carrera partidista de cada uno de los miembros de la elite es condición sine qua non para el análisis de un modelo de Gobierno de partidos. Para ello es preciso reconocer que:

> El Partido Revolucionario Institucional (PRI), los cargos de elección popular y el gobierno federal han sido, sin duda alguna, las instituciones políticas más importantes de México. En efecto, aunque desde la década de los cincuenta los estudiosos del sistema político mexicano han buscado explicar la relación entre partido oficial y gobierno, las diferencias y similitudes entre elite política y burocracia, poco se ha logrado avanzar al respecto.

[8] Entrevista núm. 14.

> A raíz del análisis empírico de la elite política de México se ha prestado mayor atención a la vinculación entre partido dominante, las carreras burocráticas y los cargos de elección popular como rutas que en política debe transitar hacia la elite gobernante nacional (Suárez, 1991:225).

En Europa sería condición imprescindible el análisis de la carrera burocrática. Pero en México, e incluso en un sistema como el de Estados Unidos, el papel del burócrata y del político se funde, es decir, hay muy poca diferencia entre lo que piensa uno respecto a cuál es su papel y lo que piensa el otro. Hay, por tanto, una contraposición respecto a lo que sucede en los países europeos, donde el papel del burócrata está plenamente definido frente al papel del político, que también queda del todo claro. Quizá una de las explicaciones de esto sea que la política en Europa es episódica, y en Estados Unidos es continua y sin descanso (Aberbach et al., 1981). En síntesis, se puede decir que la administración pública en México, como en la casi totalidad de los países de América Latina, no existe una definición clara ni de un político ni de un burócrata de carrera, hecho más acentuado tratándose de la elite gobernante (Suárez, 1991:231). Para no provocar mayores confusiones, esta circunstancia hace que convenga limitarse a la carrera partidista, y dejar de lado la carrera burocrática. Por ello, después de haber analizado los gabinetes en el capítulo anterior, lo importante ahora es desentrañar la vinculación con el partido. A este efecto es preciso identificar las posiciones y, entre ellas, las de mayor influencia, que serán las que nos interesen.

7.3.1. Posición

En relación con el partido son varias las posiciones que podemos considerar. Se puede partir desde las posiciones administrativas del partido hasta llegar a las de representación popular, ambas con características distintas. En las posiciones administrativas distinguimos dos, la de presidente del partido, de manera aislada, y el resto en que se engloban las posiciones de secretario general del partido, secretario

técnico, coordinador, presidentes de alguna fundación que emane del partido y representantes de sectores populares. Por otra parte, están las de representación, que son las de candidatos a cargos de elección popular, considerando las posiciones de diputado federal, diputado local, senador, alcalde por la capital y gobernador.

Prácticamente, la designación para los puestos administrativos del partido suele hacerse por las elites locales del partido y por el gobernador, quien tiene un peso importante y decisivo en tal designación. Dichas posiciones han servido en algunas ocasiones para apaciguar las ansias de los militantes, y no se consideran de mucha importancia, ya que sirven más que nada para dar juego a los hombres del partido.

Las de representación popular, salvo las de gobernador y senador, se deciden de igual manera que las anteriores, con la inclusión de algunos sectores del partido movilizados por sus representantes. Respecto a ellas, el juego clientelar por las posiciones que se obtendrán después de la victoria, en ese spoil system de la administración, desempeña un papel importante.

Las posiciones de gobernador y senador se relacionan en mayor medida con las elites políticas del partido en el ámbito nacional y con los cargos en el Gobierno federal. Se distinguen del resto por la propia naturaleza de las posiciones, tanto por el tiempo de ejercicio (ambas posiciones tienen una duración de seis años), como por su proximidad a la institución presidencial (el contacto con la presidencia es de uso corriente).

Una diferencia trascendental entre las posiciones administrativas del partido y las de representación popular es que las primeras no son públicas en estricto sentido y tienen poca notoriedad respecto a las segundas, que son enteramente públicas y en ellas la reputación y la imagen tienen un peso importante. Aparejado a esto van las diferencias en los beneficios que se obtienen, pues resultan totalmente dispares. Cabe recordar que el proceso de selección es distinto, porque para un puesto en el partido quienes compiten son los militantes, y para ser candidato a cargo de elección popular quienes compiten son los dirigentes. En este

orden de ideas, los riesgos que se corren son distintos. Tratándose de un puesto administrativo del partido puede ocurrir que no se obtenga y se continúe como militante. Para ser candidato a puesto de elección popular se compite internamente con otros dirigentes que buscan la posición, pero esta competición nada tiene que ver con una competencia democrática y de principios. Se compite con todas las artimañas posibles al alcance. Obtenida la candidatura, hasta hace muy poco, lo demás era mero trámite para alcanzar la posición pública.

En la actualidad, con la oposición en aumento, los riesgos se han incrementado y el juego se ha transformado. Este cambio ha motivado que las posiciones de elección popular adquieran otro peso según los casos; por ejemplo, las diputaciones comparadas no valen lo mismo, existen distritos que son del partido y distritos de oposición, en donde el riesgo de pérdida se presenta en mayor o menor medida. De igual forma sucede con las senadurías y las alcaldías. Entre estas últimas, el ejemplo más significativo es la alcaldía de la capital de San Luis Potosí, que en las últimas dos décadas se ha constituido como un espacio de la oposición[9]. Surge, por tanto, dentro de la política el ejercicio del "sacrificio". Algunos candidatos se sacrifican para cargos de elección popular que saben van a perder, pero a cambio negocian otras posiciones. Los dirigentes que se prestan a este proceder son los menos, y es difícil que lleguen a reconocerlo. Normalmente realizan la confesión cuando ya no esperan nada del partido. Un ex candidato a alcalde comentó: "Es cierto, me pagaron todos los gastos que hice en la campaña y más, pero yo gané aquí (refiriéndose al municipio que representó). Negociaron mi triunfo con la oposición para obtener un municipio más grande"[10].

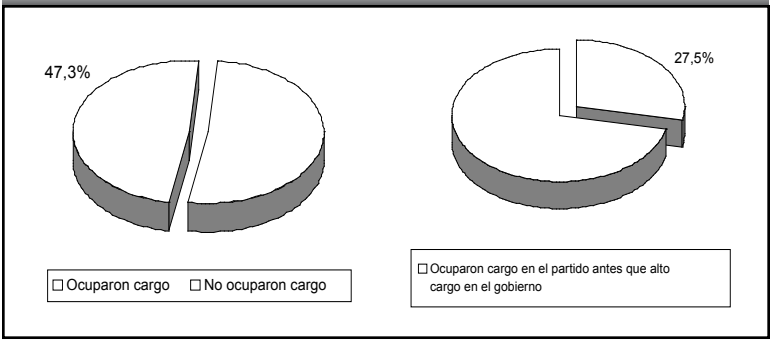
Al volver a las posiciones dentro del partido se ha encontrado que, del total del universo investigado de la elite gobernante, 47.3 por ciento ocupó algún cargo en el partido. En cambio sólo 27.5 por ciento ocupó alguna de las posiciones partidistas mencionadas antes de ocupar un alto cargo en el Gobierno.

---

[9] Véase el capítulo cuarto.

[10] Entrevista realizada con un ex candidato a la alcaldía municipal de un municipio de San Luis Potosí en octubre de 2001.

Gráfica 2. Altos cargos que ocuparon puesto en el partido



Fuente: Elaboración propia.

Los números no son tan significativos si consideramos que ciertos puestos dentro del partido son de tipo honorario, otros se otorgan por estrategias políticas, otros sin mayor trascendencia que llenar posiciones y por último los hay que se ocuparon provisionalmente para alguna campaña política.

Los números del próximo apartado quizás nos orienten mejor sobre la realidad del partido respecto al Gobierno.

7.3.2. Influencia e importancia

La valorización de los cargos para determinar el grado de influencia que han tenido los miembros de la elite tiene que ver en parte con el ámbito en que se mueven y desarrollan cada uno de aquellos cargos. Por ejemplo, el gobernador es, de todas las posiciones mencionadas, la más influyente. Es así no sólo porque se localiza en el punto de inflexión entre dos ámbitos (estatal y federal), sino también porque está a cargo de uno de esos ámbitos (el estatal). No se incluye en la posición de gobernador la circunstancia de participar o intervenir en los asuntos federales, porque bien es sabido que no lo han hecho[11]. Pero sí se requiere que quien ejerce esta posición secunde el proceder de la federación.

[11] Véase el capítulo cuarto sobre el federalismo mexicano.

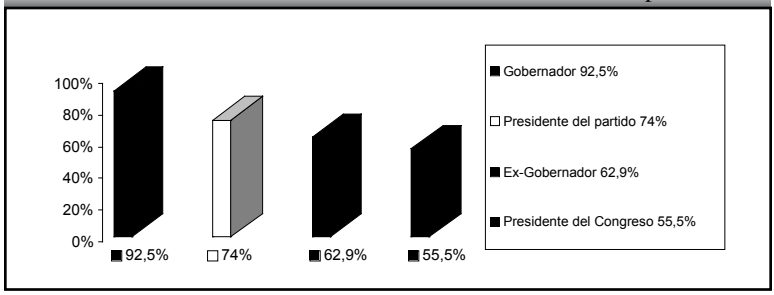
Después del cargo de gobernador, y a una distancia considerable, se encuentra el de senador; siguiendo en orden descendente, el de alcalde de la capital, diputado federal, diputado local, presidente del partido y, con un mínimo de importancia, el resto de las posiciones administrativas.

No se pretende establecer con todo rigor el grado de influencia de cada cargo. Está claro que, después del gobernador y en menor medida del senador, las circunstancias y las personas son las que definen el cargo, y son éstas las que lo hacen más o menos importante e influyente. De tal forma que nuestra clasificación se hace para ser utilizada grosso modo.

Es importante hacer hincapié en el tema de la influencia con el fin de no confundir la influencia del puesto con la influencia que ejerce la persona. Debe puntualizarse que las circunstancias políticas abren espacios donde a veces la influencia es lo último que importa.

En consecuencia, al preguntar a los miembros de la elite "cuáles son los puestos que en general consideran que acumulan mucho poder respecto al interior del partido", 92.5 por ciento respondió que el de gobernador. Después de éste, la investigación arrojó que es el presidente del partido quien tiene mayor influencia y poder. Este hecho se confirmó con la respuesta de 74 por ciento a la pregunta anteriormente mencionada. El ex gobernador cuenta con 62.9 por ciento, y el presidente del Congreso con 55.5 por ciento. Son, por tanto, estas cuatro las posiciones más importantes en el partido para los miembros de la elite. Pero es pertinente aclarar que son respuestas acerca del poder y la influencia que se tienen hacia el interior del partido, es decir, las apreciaciones están hechas con respecto a su participación en el ejercicio de la toma de decisiones (véase la gráfica 3).

Gráfica 3. Posiciones de influencia hacia el interior del partido

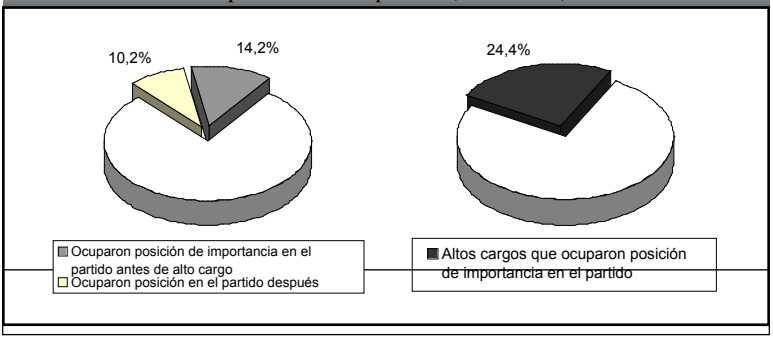


Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, al margen de las respuestas de los entrevistados, existe otra clasificación de las posiciones partidistas que toma en consideración su importancia. Estas posiciones son: presidente de partido, senador, diputado local y diputado federal. Esta importancia, salvo la de presidente de partido, radica básicamente en la representación social que tienen, sustentada y legitimada por elecciones populares. La posición de presidente del partido es importante porque es el líder del partido en cuanto a la estructura y, además, porque es reconocida como una posición de influencia.

En este orden de ideas, del total del universo estudiado, 24.4 por ciento había ocupado, en algún momento hasta 1997, alguna de las cuatro posiciones de importancia que se han mencionado. Este porcentaje considera a todos los que, indistintamente antes o después de ocupar el alto cargo en el Gobierno, ocuparon posición de importancia en el partido. Esos mismos cargos de importancia los tuvieron solamente 14.2 por ciento antes de ocupar el alto cargo en el Gobierno, y 10.2 por ciento después de ocupar el alto cargo en el Gobierno (véase la gráfica 4).

Gráfica 4. Porcentaje de altos cargos que ocuparon posiciones de importancia en el partido (1979-1997)



Fuente: Elaboración propia.

Si se introduce en el análisis de estos puestos de importancia y autoridad del partido, en correspondencia con los altos cargos de la administración, queda al descubierto que de los 19 hombres que fueron presidentes del partido durante el periodo de estudio, únicamente cinco ocuparon alto cargo en el Gobierno. Tres de los cinco presidentes del partido que tuvieron un alto cargo en el Gobierno llegaron a tener la máxima posición en el partido antes de haber tenido el alto cargo en el Gobierno. Los otros dos obtuvieron la presidencia del PRI después de su paso por el Gobierno.

De los tres que lo ocuparon antes, dos llegaron a ser gobernadores. De estos dos, uno estuvo al frente del partido quince años antes de ejercer como líder del Ejecutivo, y el otro llegó casi inmediatamente después de abandonar la presidencia del partido. El tercero fue presidente del partido siete años antes de ocupar alto cargo.

Los dos que fueron presidentes del partido después de haber ocupado alto cargo obtuvieron de inmediato esa posición de liderazgo después de abandonar el alto cargo. Uno dejó el alto cargo para incorporarse al día siguiente como presidente del partido, y el otro lo hizo 17 días después.

De los siete gobernadores que se observaron, tres fueron senadores antes de ser titulares del Ejecutivo, otro senador suplente, y uno más fue nombrado gobernador interino cuando ejercía el cargo de diputado local. Los otros dos habían sido antes diputados federales.

7.3.3. Deducciones previas

De manera preliminar se pueden extraer algunas conclusiones de la descripción hecha en los apartados anteriores de la posición y la influencia, de modo tal que se pueda obtener alguna orientación sobre los puntos de inflexión del estudio de la elite política en cuanto a la relación entre el Gobierno y el partido que lo sostiene.

De antemano, las cifras dadas no parecen suficientemente representativas para aseverar que el partido provee de miembros al

Gobierno, o que éste se conforma por hombres que piensan que su participación en la administración pública debe privilegiar los intereses profundos del partido antes que los del Gobierno.

Se ha dicho recientemente que:

> Cuando un partido ocupa el gobierno durante muchos años, los puestos de primer ministro, de ministro y de secretario se convierten en una actividad política fundamental para muchos hombres del partido, y se presentan como objetivo realista que algún otro grupo se afana por alcanzar. Un cargo en el gobierno puede durar tanto o más que una posición encumbrada en los sectores de los parlamentarios o de los afiliados (Cotta, 2001:212).

Dada la diferencia de ámbitos, pero sólo por eso, parece que ello no sucede en nuestro caso. En efecto, no parece que dentro del partido se encuentren los escalones o peldaños que permitan alcanzar un alto cargo del estado.

Los dirigentes partidistas encuentran su espacio de desarrollo en las posiciones parlamentarias, a pesar de que no sea su partido el que sostiene al Gobierno. Esto nos hace preguntar, dadas las características que presenta, si se trata en realidad de un partido sostenedor o habría que pensar en una especie distinta de partido.

Debe recordarse que distinguimos dos posiciones en nuestra clasificación de alto cargo —nivel de secretario y gobernador—. Pues bien, al introducir el factor partidista se ve que todos los gobernadores, en su historial previo a la posición, tuvieron cargos en el partido, pero sólo uno tenía antecedentes en la administración pública del estado. Y de los altos cargos, como quedó anotado arriba, muy pocos (14.2 por ciento) habían ejercido puestos de importancia en el partido antes de ubicarse en el alto cargo. Un dato valioso es que de todos los miembros de la elite que ocuparon cargos de importancia en el partido, 41.6 por ciento lo ocupó después de su paso como alto cargo. Ello muestra que los altos cargos sí son una de las vías para ocupar puestos de importancia en el partido y no a la inversa, como se suele pensar.

Observando la simbiosis entre los cargos del partido y del Gobierno considerado, así como las características de algunos miembros de la elite en particular, encontramos datos sugestivos en el caso San Luis Potosí. Por ejemplo, durante los 18 años de nuestro estudio, hubo 19 presidentes del partido, lo cual manifiesta que es una posición en extremo inestable, porque, entre otras cosas, hubo hasta cinco presidentes del partido en un año. Pero habría que subrayar que los dos presidentes del partido que se mantuvieron por más tiempo y que fueron más estables, lo fueron durante los Gobiernos de Carlos Jonguitud Barrios y Horacio Sánchez Unzueta[12]. Estos gobernadores, y no por azar, son dos de los que obtuvieron mayor porcentaje al preguntarles a los entrevistados "quiénes consideran que tienen altas cuotas de poder tanto en el Gobierno de San Luis Potosí como en el partido en el estado".

Ciertas tendencias de reclutamiento hasta ahora descritas parece que están cambiando, o quizá nos estamos enfrentando a una renovación de la elite política. La aseveración sobre la renovación de la elite deriva de la investigación hecha acerca de Horacio Sánchez y su candidatura al cargo de gobernador. En él se reúnen condiciones como haber sido alto cargo, presidente del partido, diputado federal e inmediatamente después gobernador. Ya durante su Gobierno, el número de miembros del gabinete fue el mayor y fue en el que más circulación hubo de todos[13]. Posibilitó en su Gobierno la circulación de una misma persona por tres Secretarías diferentes, que son de las más importantes, y en consecuencia se produjo la mayor circulación encontrada en un periodo de Gobierno. Precisamente, esta persona que circuló por tres Secretarías, más tarde lo sustituiría como titular del Ejecutivo. Es decir, es el único gobernador de cuyo gabinete surgió quien lo sucedería.

---

[12] Helios Barragán López, quien duró de 1979 a 1985, y Yolanda Eugenia González Hernández, del 31 de diciembre de 1995 al 15 de junio de 1999. Yolanda Eugenia González dejó la presidencia para más tarde postularse como candidata a senadora, cargo que ocupaba al momento en que esto se escribía.

[13] Véase el capítulo sexto.

Quizá es el hombre que, por sus características, encaja más como hombre con curriculum vitae del modelo de Gobierno de partido. Es el único, de entre quienes han ocupado el puesto, que reúne influencia e importancia en el partido, y fue diputado federal inmediatamente antes de ser candidato y más tarde gobernador. Se le puede atribuir también, conociendo lo que el gobernador representa para el partido, el sostenimiento de uno de los dos presidentes del partido que más estables han sido, circunstancia que, sin embargo, no se vio reflejada en su gabinete.

7.4. Los orígenes del nombramiento

En el origen de la elección de los gobernadores, más allá de motivaciones personales y de expresar su deseo, se encuentra invariablemente la voluntad del presidente de la República.

En esta potestad presidencial su decisión es absoluta y las circunstancias no modifican su alta o baja participación. Diversos autores coinciden en mencionar tres aspectos que se han de tomar en cuenta:

> Primera: la designación de un candidato a gobernador no puede excluir ni al Presidente de la República, ni a la alta jerarquía del PRI. Segunda: ningún gobernador podrá ejercer su cargo sin el apoyo fundamental del gobierno central. Tercera: los grupos de poder local que reclaman mayor independencia en la selección de sus candidatos aparecen con posiciones políticas que desde el Estado se califican como "conservadoras"; se les vincula además con personalidades de corte caciquil, alejados de los modernos sistemas de control político, por ejemplo de la CTM o de la CNC; pero no se trata de un mero problema ideológico, sino de confrontación real del sistema político (Martínez Assad y Arreola Atala, 1987:115-116)[14].

[14] Los autores realizaron el estudio de los casos de Hidalgo, con Sánchez Vite; de Sonora, con Armando Biebrich, y de Yucatán, con Alpuche Pinzón, para concluir con lo arriba expuesto.

Específicamente en San Luis Potosí, los procesos en décadas pasadas han tenido de alguna manera las características que se exponen en el relato siguiente:

> […] la coyuntura política de Salvador Nava pudo llegar a ocupar la presidencia municipal de la capital de San Luis Potosí en 1958, postulado por la Unión Cívica Potosina. La clase política daba la espalda al cacicazgo de Gonzalo N. Santos y al poder que mantenía en la entidad, incluso es destituido el gobernador Manuel Álvarez, representante del santismo. De ahí, Nava pasó a la lucha por alcanzar la gubernatura en 1961; los violentos acontecimientos que se suscitaron y la represión contra los navistas mostraron el corto camino que puede recorrer en política sin el aval del PRI y del representante del poder ejecutivo, no dispuestos a dejar al libre juego las fuerzas políticas locales la elección de un gobernador (Martínez Assad y Arreola Atala, 1987:116).

En este sentido, en épocas recientes que se circunscriben al periodo de este estudio, encontramos los casos de los ex gobernadores que interesan en esta investigación. Se trata de personas que en circunstancias excepcionales se vieron en el fondo favorecidas o desfavorecidas por el mandato presidencial nacional, el cual se encontraba en el origen de la elección que se hizo para que participaran en el Gobierno. Este hecho se acentuó en los hombres que no llegaron a la gubernatura de manera corriente, sino a través de componendas políticas[15]. En estos casos, la decisión del presidente sobre los hombres se ve limitada en cuanto a las opciones por los accidentes políticos, pero en ningún momento se ve mermada su capacidad de decisión. Quizá uno de los aciertos del sistema político mexicano, a pesar de sus vicios, es proceder en circunstancias de excepción con cierta mesura y tomando en cuenta el acontecer político del momento, no cayendo nunca, o casi nunca, en decisiones aberrantes por capricho, sino cediendo y concediendo para mitigar los males.

[15] Véase el capítulo quinto.

El nombramiento de los secretarios, oficial mayor y procurador en los estados, señalados como los altos cargos en este trabajo, se resuelve de manera distante al presidente, y existe una transferencia de potestades en ese sentido. Quien goza del poder de decisión sobre esos cargos es el gobernador. Por supuesto que llega a tener peso en la designación de algún miembro del gabinete estatal el ser allegado al presidente o la recomendación presidencial, si éste tiene interés, pero no es lo común. Más bien, si el presidente tiene interés particular en algún hombre, se le concede algún puesto de elección popular. Así lo demuestra la investigación que se ha hecho sobre los distintos gabinetes y lo manifestado por los entrevistados.

Cuando se les preguntó "quién había estado en el origen de la invitación que se les hizo para colaborar en el Gobierno", 77.7 por ciento respondió que el gobernador directamente les había hecho la invitación. Sólo 11.1 por ciento mencionó que en su designación habían intervenido miembros de su partido. En el caso de los gobernadores, todos ellos se refirieron al presidente como el directamente interesado en que ellos ocuparan el cargo. Los demás, aunque de manera insignificante, se refirieron a grupos empresariales, amigos, miembros del legislativo, etcétera.

Queda confirmado que, si el presidente no tiene interés, en el gobernador es en quien se deposita la autoridad del estado. Desaparece la idea de la existencia de miembros del partido como activistas para promover a los hombres del partido a los altos cargos, y se fortalecen las afirmaciones hechas en el capítulo anterior sobre el criterio de amistad del que se vale un gobernador para formar su gabinete. Se puede decir que el gobernador discierne sobre el puesto y reflexiona ante todo en razón de la confianza para la designación de ese posible colaborador. Por ello, la capacidad se subordina a la amistad. Ahora bien, el hecho de que el hombre que el gobernador tiene en mente pertenezca o no al partido queda rebasado notablemente. El dato de que coincida que el hombre seleccionado pertenezca al partido del gobernador obedece a muchas otras causas. Entre ellas se encuentra la supremacía del partido, las preferencias nacidas de la amistad, el interés profesional y otras.

Pero queda constancia de que la pertenencia al partido no es requisito primario, suficiente y bastante para acceder a los altos cargos. Ni el partido, ni sus hombres constituyen un factor decisivo para la designación. Ello se afirma en contraposición a lo dicho al respecto por notables investigadores[16]; y este hecho ha sido reconocido más recientemente por algunos otros que consideran que es la burocracia la que provee de miembros a la elite y no el partido oficial, lo cual está facilitado o propiciado por la ausencia de servicio civil de carrera y que fortalece los criterios políticos de selección (Lindau, 1993:21).

7.5. La relación entre esferas de poder

Una de las variantes que se presentan en este estudio, respecto a las investigaciones de Gobierno de partidos existentes, la encontramos en las diferencias que derivan del ámbito de que se trata.

Hasta ahora, los estudios de Gobierno de partidos consideraban al o a los partidos sostenedores nacionales en su relación con el Gobierno federal, y en razón de ello se diseñaba la investigación. Pero para esta investigación se toma en cuenta un Gobierno subnacional y un partido que, si bien es de carácter nacional, al establecer las relaciones y negociaciones con el Gobierno del estado muestra en ciertas ocasiones diferencias de actuación respecto a sus dirigentes nacionales. Las discrepancias dentro de los partidos son situaciones perfectamente normales, no así en el PRI, donde la disciplina ha sido una de sus grandes virtudes. Por tanto, se puede decir que a la par de nuestro Gobierno y partido, tenemos otro ámbito de Gobierno (que es el federal) y "otro partido" (que es el dirigido por los líderes con intereses nacionales y federales); ambos están interesados en influir en las decisiones que se toman en el estado.

[16] Putnam, en su obra *The comparative Study of Political Elites*, menciona: "El camino hacia el poder en México […] ha sido a través del Partido Revolucionario Institucional (PRI)" p. 49.

Las implicaciones que podemos encontrar, debidas a la inclusión de estos dos actores más, pueden ser explicadas a partir de la forma en que se suelen solapar los distintos ámbitos de Gobierno y las posibles desavenencias o acuerdos entre las jerarquías del partido.

Dada esta circunstancia particular, se debe tener el cuidado necesario. Para no incurrir en confusiones es bueno tener en mente que lo que importa en esta investigación son básicamente las relaciones del Gobierno estatal y el partido que lo sostiene en este ámbito, y no la relación con otras esferas de poder.

Los apartados que a continuación se presentarán contienen exclusivamente apreciaciones sobre estas relaciones con otros espacios de poder. Se procede de esta forma porque se es consciente de que el análisis de cada relación del Gobierno con las distintas esferas de poder dan material para estudios por separado, lo que no es el objetivo de esta investigación. Por lo tanto, deben tomarse estas apreciaciones en sentido indicativo.

7.5.1. La relación del Gobierno estatal con el Gobierno nacional

La relación del Gobierno estatal con el Gobierno nacional se encuadra en lo que se conoce como relaciones intergubernamentales (RIG). En este sentido, el tema podría haber sido tratado en el apartado relativo al federalismo. No obstante, con relación a la importancia y peso que por sí mismas han alcanzado las RIG, ya Deil S. Wright se preguntaba en 1978: "¿Cómo es posible que las RIG hayan surgido como concepto digno de mención en el contexto del uso constante (e incluso dominante) del federalismo?" (Wright, 1997:91). Un hecho más que deja ver la importancia de las RIG es la abundante literatura científica existente sobre el tema[17]. Acerca de México no pasa cosa distinta, y también se

[17] Entre la vasta bibliografía que se puede consultar para estudios sobre las RIG se encuentran: Robert Agranoff (s.f.), *Marcos para el análisis de las relaciones intergubernamentales*, Madrid, Instituto Universitario Ortega y Gasset, documento de trabajo núm. 0291; y Reyes Montiel y Juan Antonio Ramos (s.f), *El estado de las autonomías y su sistema de Relaciones*

tiene una amplia bibliografía al respecto[18]. A la vista de ello, se considera conveniente presentar por separado algunas reflexiones sobre las RIG. Cabe recordar, como se dijo más arriba, que este apartado no pretende referirse a las RIG con profundidad, sino sólo señalar algunos puntos de interés para el asunto que nos compete.

Se entenderá, a los efectos de este apartado, por relaciones intergubernamentales, de manera laxa, "un importante cuerpo de actividades o de interacciones que ocurren entre las unidades gubernamentales de todos tipos y niveles dentro del sistema federal" (Anderson, 1960:3). Aunque esta definición se originó tomando en consideración la realidad de Estados Unidos, se reconoce que es de utilidad para este trabajo. De igual forma, las relaciones que interesan ahora, como el mismo subtítulo del apartado lo indica, son las que se sostienen en una de las dimensiones en que se mueven las RIG, y que se traducen en las que nacen entre el Gobierno nacional y sus entidades federativas[19].

Intergubernamentales: una Selección Bibliográfica, Madrid, Instituto Universitario Ortega y Gasset, documento de trabajo nú. 1195.

[18] Sobre la bibliografía sobre México consúltese el estudio de José Luis Méndez (1997),"Estudio Introductorio", en Deil S. Wright (1997), *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 7-46.

[19] "El concepto de relaciones intergubernamentales (RIG) tiene dos dimensiones básicas. En primer lugar, hace referencia a relaciones que se establecen entre distintas instancias u órdenes de gobierno territoriales de gobierno. Al hablar de 'gobierno' se entiende que involucran entidades políticas con cierta autonomía. Por lo tanto, dichas relaciones no son esencial o necesariamente jerárquicas, aun cuando pueden ser asimétricas. Pensamos aquí, por ejemplo, en las relaciones entre la instancia nacional y la subnacional (*v.g.* un estado), entre éste y la instancia local (*v.g.* un municipio), o entre la primera y la última. La segunda dimensión se refiere a que las relaciones no sólo se dan entre órdenes de Gobierno, sino también entre entidades gubernamentales en el mismo nivel territorial (estado-estado; municipio-municipio, etc.). El concepto se refiere, entonces, a relaciones o incluso asociaciones que involucran a entidades subnacionales, locales, etcétera" (Méndez, 1997:8-9).

En México, como en el conjunto de países de Latinoamérica, las RIG se han desarrollado de manera especial y no muy clara, lo que ha dado lugar a que se diga que:

> […] el campo, el concepto y la realidad de las RIG han sido ajenos a la mayoría de las sociedades latinoamericanas. Las RIG tienen tras de sí una historia distinta a la nuestra, marcada ésta por experiencias ya sea centrípetas o centrifugas, pero que en cualquier caso poco han conocido el desarrollo de "redes" entre órdenes de gobierno o entre entidades territoriales del mismo nivel. Por supuesto, no es que las relaciones entre dichos órdenes o entidades no hayan existido. El punto es que, si se me permite una imagen, las arterías políticas latinoamericanas básicamente se han comunicado a un abultado órgano político central con disminuidos órganos periféricos; y mientras el líquido vital ha sido concentrado por el primero, ha sido escamoteado a los segundos (Méndez, 1997:9).

En concreto, en México las tendencias descentralizadoras que habrían de dar fuerza a las RIG no han mantenido una línea continua. Ha primado el centralismo desde bastante tiempo atrás, y sólo algunos Gobiernos han tenido la intención de descentralizar, intención que Gobiernos posteriores han contrarrestado con nuevas centralizaciones o fortaleciendo las antiguas. Esto ha provocado un ir y venir en las relaciones entre los distintos niveles de Gobierno.

Pero en cualquier caso, hasta ahora, los convenios o acuerdos que se han hecho han sido de manera unilateral y en beneficio de la federación, que es quien tiene la última palabra y la que en definitiva decide.

Muy poco pueden hacer los estados cuando la federación tiene interés en intervenir, lo que incluye tanto las relaciones formales como las informales. En general, al tener el control de las relaciones formales, las relaciones informales quedan automáticamente supeditadas. Pero estas relaciones informales también han influido en el comportamiento

de los estados; es decir, las relaciones personales sustituyen, en no pocas ocasiones, a las relaciones intergubernamentales, y de ahí se da paso al acceso o retención de los beneficios que la federación otorga. Esta ha sido otra de las actuaciones típicas del sistema político mexicano.

El Gobierno del estado de San Luis Potosí ha visto cómo sus relaciones intergubernamentales han sido alteradas, pese a los intensos esfuerzos de coordinación intergubernamental. Se le ha dado poco margen de actuación y se ha seguido la estructura piramidal según la cual la federación, al mando del presidente, es el órgano supremo de ejecución. Aunado a esto, se presenta el alto grado de politización dentro de las instituciones estatales. Estas dos características bastan para entender quién manda en realidad cuando se trata de relaciones entre niveles distintos de Gobierno. Y explica también, de alguna manera, por qué los estados cuando se relacionan con sus municipios proceden de la misma manera.

En síntesis, esta inercia y la conducta de responder al centro indican que las RIG que se efectúan en México han sido limitadas, y que gran número de las respuestas importantes que puede dar el estado en sus relaciones con el partido son dirigidas y decididas por el presidente y la elite del partido en el ámbito nacional.

7.5.2. La relación del Gobierno y el partido con el aparato del partido en la arena nacional

A diferencia del apartado anterior, en que las relaciones analizadas se sostienen entre ámbitos de Gobierno estatal y federal —ya que una relación entre el partido estatal y el Gobierno federal es prácticamente inexistente—, este apartado atiende a dos tipos de relación que se pueden establecer. La primera es la que se produce entre el Gobierno estatal y la dirigencia nacional del partido sostenedor. La otra es la que sostienen la elite del partido en el estado y la alta jerarquía del partido en el ámbito nacional.

7.5.2.1. Gobierno estatal versus dirigencia nacional del partido

Las relaciones que se pueden establecer entre estos conjuntos de poder[20] quedan a cargo, en la práctica, del gobernador como titular del Ejecutivo del estado, y por el lado de la dirigencia nacional del partido, del presidente de la República como cabeza de la dirigencia. Debe reconocerse, entonces, por el hecho histórico propio del sistema político mexicano, que el presidente también es el máximo líder del partido que lo sostiene. Pero véanse los números y porcentajes que se obtuvieron cuando se cuestionó a los altos cargos del Gobierno de San Luis Potosí sobre "cuál era la impresión que habían tenido durante su paso por el gobierno respecto a la relación entre el gobierno y el aparato del partido oficial". 59.2 por ciento expresó que se habían dado muy buenas relaciones, 33.3 por ciento que las relaciones fueron buenas y 7.4 por ciento que fueron regulares. Nadie hizo el más mínimo comentario sobre que las relaciones en algún momento hubieran sido malas.

Estas cifras indican que las relaciones se producen con resultados favorables. Es así porque se encuentran fortalecidas por la simbiosis existente entre un ámbito y otro. Resulta explicada esta unión básicamente por el hecho constante del movimiento de los gabinetes, en donde un gobernador al llegar al cargo ya trae consigo como antecedente el paso por la administración federal y alguna participación en el partido; de la misma manera, los altos dirigente del partido tienen también esas mismas referencias. Es decir, los representantes de esos ámbitos, de manera frecuente y en algún momento de sus vidas, armonizaron intereses. En suma, las buenas relaciones se establecen por el intercambio de colaboradores y el conocimiento de que todos los movimientos y acomodos son parte del juego político en que ellos están involucrados (Suárez, 1991).

[20] "una pluralidad de puestos articulados entre sí, que considerados globalmente tienen más entidad que si se toman uno a uno, y cuyos miembros mantienen relaciones entre ellos y con otros conjuntos de poder" (Baena, 1999:139).

De esta forma de hacer política se desprende que, más allá de las relaciones que se pueden establecer entre instituciones, las relaciones se crean entre personas con intereses y fines comunes enlazados por estas instituciones, y que buscan el poder a través de los puestos que constituyen peldaños de ascenso o descenso a la cima.

La excelente relación también viene dada por la o las camarillas a las que se pertenece. Si se pertenece o se proviene de alguna camarilla a la cual también pertenecen algunos de los altos dirigentes del partido, todo es cuesta abajo. Si no es así, entraran en juego las negociaciones, los favores y el clientelismo; pero casi siempre se llegará a buen puerto y se sostendrán unas óptimas relaciones.

Pero esta descripción se circunscribe a un segundo plano porque, en esencia, la relación entre el Gobierno estatal y la elite nacional del partido pasa ante todo por la relación existente entre el gobernador y el presidente. De este modo, los miembros de la elite nacional del partido, en la mayoría de las ocasiones, actúan sólo como intermediarios o proveedores de información del estado o del gobernador para el presidente. De parte del Gobierno, los altos cargos que sean priístas quedan sometidos al imperio del gobernador, en el cual se reúne todo el poder de decisión en esta y otras cuestiones.

Cuando no se produce el idilio entre el gobernador y el presidente, como máximo líder del partido, se corre el riesgo de que un problema entre ámbitos de poder se vuelva un problema contra el Ejecutivo del estado, y de ahí que se comience a sospechar la caída del Gobierno. Esta sutil forma de actuar permite que las relaciones normalmente transcurran sobre ruedas.

7.5.2.2. El partido en el estado versus el partido en el ámbito nacional

Entiéndase que el partido en el estado y el partido en el ámbito nacional son los sostenedores de sus respectivos Gobiernos. Con lo cual la complicación se ve mermada o disminuida, porque el partido sostenedor en el ámbito nacional es el mismo que el partido sostenedor en el

ámbito subnacional; este hecho es de enorme valía para simplificar las interacciones entre uno y otro.

Históricamente las relaciones entre una y otra dirigencia del partido han sido buenas o muy buenas. Cuando se les preguntó a los entrevistados "cómo habían sido las relaciones entre el partido en el ámbito local y el partido en el ámbito nacional", los resultados arrojaron que 40.7 por ciento mencionó que muy buenas, y 51.8 por ciento que buenas. Ambos porcentajes sumados indican que 92.5 por ciento ha visto esta relación como buena o muy buena. Otras opiniones, que dieron 3.7 por ciento, señalaron que fueron regulares, y la misma cantidad dijo que las relaciones habían sido malas, circunstancia nada significativa.

Esta buena relación entre ambas dirigencias no es fruto de buenas relaciones entre camarillas, ni de buena voluntad de las personas, ni menos aún de la armonía entre los dirigentes del partido. Las buenas relaciones son producto de uno de los principios básicos y más importantes del partido: la disciplina. La disciplina de los dirigentes ha sido puesta a prueba en innumerables ocasiones durante todo el tiempo que el partido tiene de existencia, y es la que ha salido victoriosa[21]. Junto a este proceder, de manera intrínseca, viene el castigo o la recompensa. Si un alto dirigente manifiesta algún rasgo de indisciplina, puede ir imaginando que en los próximos años no obtendrá cargos de elección popular, sus "amigos" no se fijarán en él y su carrera política se encontrará en franco descenso. Pero, por el contrario, si su manifestación, a pesar de las circunstancias, es de disciplina y se atiene a la voluntad del partido, seguramente aparecerá como candidato a diputado, senador, presidente municipal o a algún espacio de importancia controlado por el partido.[22]

[21] La disciplina queda plenamente al descubierto en la escasa manifestación de repudio por parte de los priístas a acciones como: las facultades metaconstitucionales del presidente, la imposición de candidatos en los estados, la aprobación unánime de propuestas legislativas en las Cámaras (alta y baja) y en los Congresos locales y en la sucesión presidencial, por nombrar algunas.

[22] Una de las indisciplinas más grandes en el partido fue la protagonizada por Cuauhtémoc Cárdenas cuando aspiraba a la candidatura por el PRI a la presidencia de la República en 1988, y no figuraba como candidato del presidente. Al mismo tiempo, otro reconocido priísta de la época, Porfirio Muñoz Ledo, actuaba de similar manera. Ambas indisciplinas

Durante el periodo analizado, como ha quedado constancia en otros puntos del presente trabajo, los dirigentes estatales y algunos sectores de militantes han tenido sus diferencias con la cúpula del partido en México.

Quizá la disputa más clara en los últimos años entre dirigentes del partido en el estado y los dirigentes del partido en el país fue la protagonizada por Gonzalo Martínez Corbalá y Julio Hernández López. El primero dejaba el interinato de la gubernatura para postularse como candidato a gobernador con el apoyo —debido a sus vínculos con la más alta jerarquía— del partido y del Gobierno federal. El segundo ocupaba el cargo de Coordinador del Movimiento para el Cambio Democrático del PRI en el estado. Éste realizó declaraciones que evidenciaron su oposición a que Martínez Corbalá actuara como candidato del PRI al Gobierno, lo cual, entre algunas otras cosas, hizo dimitir a Corbalá a la candidatura[23].

Este tipo de sucesos son poco frecuentes, porque debido al mismo comportamiento de los dirigentes del partido, en cualquier ámbito, suelen resolver sus diferencias a puerta cerrada mediante concesiones o arreglos que no se pueden permitir ventilar. Unido a la disciplina del partido, y ponderado por todos, se halla el respeto a la jerarquía dentro del partido.

Así concebido el partido, la existencia diáfana de malas relaciones entre dirigentes no parece vislumbrarse. Aunque ésta ha sido la tendencia en la totalidad de la historia del PRI, ha habido malas relaciones fuera del periodo de estudio, y de manera más frecuente en el presente, pero eso es materia de otro análisis que a nosotros no nos corresponde[24].

---

desembocaron en su salida del partido y la creación del que hoy es el Partido de la Revolución Democrática. Más recientemente, con el triunfo de la oposición en la presidencia de la República en 2000, la disciplina de los miembros del partido enfrenta su más cruenta batalla.

[23] Véase el capítulo quinto.

[24] Por mencionar alguno de importancia, están las diferencias del entonces priísta Salvador Nava Martínez por contender a la gubernatura en 1961 y no lograrlo. Iniciando así una larga lucha oposicionista que tuvo consecuencias hasta la década de los ochenta y principios de los noventa.

7.6. Reflexiones sobre las expresiones del reclutamiento

Pese a que no es el tema de esta investigación, y sin ser tratado con profundidad, pero no por eso intrascendente, extraemos algunas conclusiones acerca de la movilidad y renovación política de la elite.

Al referirnos a la movilidad política, siguiendo a Lipset cuando reconoce que "la movilidad es el paso de los grupos por diferentes ubicaciones jerárquicas" (Lipset, 1963:38-42), se presentan un par de problemas. De tales ubicaciones se deduce que es preciso identificar de antemano a un grupo, el cual ha de moverse dentro de los puestos que se consideran de importancia jerárquica, más allá de sólo observar los altos cargos o cualesquiera otros que por estar encuadrados en una jerarquía hayan de tomarse en cuenta. Por tanto, tenemos dos escollos que sortear. Primero, la identificación del grupo; y segundo, la reflexión sobre los cargos jerárquicos que interesan.

La determinación de más puestos a tomar en cuenta jerárquicamente resulta complicada, en cuanto que, tanto en el partido como en el Gobierno, los hay de muy diversa índole. A eso se agrega un término valorativo, como en su caso se hizo con los del partido al hacer la selección bajo el condicionante de la influencia y la importancia.

Para la selección de otro puesto importante dentro del partido no existen mayores problemas, ya que el siguiente puesto, después de los ya señalados, es el de candidato de elección popular a alcalde de algún municipio. Este puesto está determinado por la importancia del municipio en cuanto a tamaño, población, desarrollo y otros factores. Pero siempre se encuentra a distancia del candidato al municipio de la capital y a distancia de cualquier otro cargo administrativo o de elección popular.

Para la selección en el Gobierno las cosas no son tan simples, porque el siguiente en importancia jerárquica y en influencia correspondería al subsecretario. Pero la función del subsecretario no es una posición de influencia, aunque se halla en un lugar medianamente

alto. Además, la misma posición de subsecretario disminuye, tanto en la jerarquía como socialmente, a un hombre que en un momento anterior ya ocupó un alto cargo; proceder que dentro de la escalada política no está bien visto.

Así, encontramos lo que se conoce como "puestos estancos", que son aquellos puestos menores en los cuales normalmente se sitúa a los políticos que es "conveniente" tener en el Gobierno, y que están a la espera de una mejor condición. Pero no por ello pierden algunos de los beneficios que otorga el estado, tales como participar en las decisiones políticas del Gobierno o continuar recibiendo un sueldo generoso por no hacer mucho, casi nada o nada. Si se parte de este enfoque, el puesto que mejor reúne estos requisitos es el de asesor del gobernador, que, se entiende, es un experto. En la clasificación que hace Cotta, está en la cuarta posición, después del líder del Ejecutivo, del gabinete reducido de secretarios (inner cabinet), de los secretarios y los subsecretarios (Cotta, 2001:218).

Por lo tanto, dos posiciones son las que incluiríamos para considerarlas como alto cargo y de influencia e importancia en el partido: la de candidato a la alcaldía de algún municipio del estado y la de asesor de Gobierno del estado.

En resumen, las posiciones totales a considerar son: gobernador o ex gobernador, asesor de Gobierno, presidente del partido, presidente del Congreso y candidato a presidente municipal, diputado local, diputado federal o senador[25].

Después de superado el análisis de las ubicaciones jerárquicas por las cuales suele desplazarse la elite, se proseguirá en el análisis de los datos, con el único fin de distinguir uno o varios grupos.

---

[25] Téngase en cuenta que, en el apartado de los puestos de influencia e importancia del partido que se reseñó anteriormente, se consideraron las posiciones de diputado local, diputado federal y senador y, en este apartado basta con que hayan sido candidatos a dichos puestos.

Es muy común en la política que a los líderes se les atribuya adjetivos como "castristas" a los partidarios de Fidel Castro, o "franquistas" a los de Franco, o "peronistas" a los de Juan Domingo Perón y cientos más. Todos dados por el nombre o apelativo de ese hombre que en su momento tuvo una posición de influencia e importancia. Pues bien, este hecho se debe a que en torno al máximo líder siempre hay un grupo que se forma y que se le identifica de esta manera. San Luis Potosí no es la excepción en esta forma de relación. La identificación del o los grupos parte de la relación con la máxima autoridad del Ejecutivo y su trascendencia en el Gobierno. Esta última puede medirse, en parte, por la tasa de continuidad por Gobierno y por el estudio del movimiento de esos hombres que acrecientan la tasa de continuidad en las diferentes ubicaciones jerárquicas de interés. Se desprende de todo esto que el primer indicio para la identificación del grupo son los gobernadores.

Para tratar estos dos apartados, de movilidad política y renovación de la elite política, se ha recurrido a algunos datos que se encuadran fuera del tiempo de análisis. Se ha hecho así para establecer la hipótesis de que la renovación de la elite ocurrió en el último Gobierno y se transmitió al Gobierno que inició en 1997, el cual concluyó en 2003.

7.6.1. Movilidad política de la elite

Siguiendo a Lipset en cuanto a que movilidad es el paso de los grupos por diferentes situaciones jerárquicas, identificaremos previamente al grupo o grupos. Como se mencionó arriba, el primer indicio se forma por la preeminencia del gobernador durante y después de su Gobierno, lo que se evidencia por la alta tasa de continuidad de un Gobierno. Porque, como se aseveró con oportunidad, una alta tasa de continuidad por Gobierno se puede explicar por la influencia, amistad o relación, del gobernador saliente con el entrante.

Si se parte de esta base, hubo dos Gobiernos que registraron una tasa de continuidad por encima del resto. El heredado con Fausto Zapata y el de Martínez Corbalá; pero los detalles por los cuales pudo

haber ocurrido esto se encuentran al observar el entorno político y las circunstancias excepcionales de aquel entonces. Por ello no son tan significativos para este análisis.

Por otra parte, para el estudio de la movilidad se seleccionó el Gobierno de Horacio Sánchez por varios motivos: las características del propio gobernador son distintas de las del resto[26], las particulares de su Gobierno también lo distinguen de los otros[27], y durante su mandato surgió un colaborador que actuó con una gran circulación durante el Gobierno de éste, y que más tarde se constituirá en gobernador (caso único en los Gobiernos de estudio).

Para realizar un breve análisis se tuvo que recurrir a información que queda fuera del tiempo delimitado, e identificar a aquellos que se les podría denominar "horacistas".

Indagando en el Gobierno de Horacio Sánchez para ver su tasa de continuidad respecto al de Fernando Silva Nieto (1997-2003), se encontró una tasa que se sitúa por encima de los seis altos cargos que trabajaron con Horacio Sánchez y que lo hicieron en el Gobierno de Fernando Silva. Entre ellos encontramos a Jorge Daniel Hernández Delgadillo, Ana María Aceves, Olegario Galarza, Juan José Rodríguez, Miguel Naya Guerrero y Antonio Navarro Robles Gil.

Al indagar más en el Gobierno de Fernando Silva y en las candidaturas a elección popular que por el PRI se presentaron durante su mandato, encontramos más nombres. Por ejemplo, Juan Manuel Carreras ocupó un alto cargo cuando Horacio Sánchez era presidente del PRI; posteriormente volvería a ocupar un alto cargo en el Gobierno de Fernando Silva, y más tarde dejaría el cargo para postularse como diputado federal. Amado Vega por breve tiempo ocupó un alto cargo en el Gobierno de Fausto Zapata, y durante el mandato de Horacio Sánchez fue el presidente de la Gran Comisión del Congreso del Estado. Con el gobernador Fernando Silva de nueva cuenta ejercería alto cargo. Se añade que estos dos miembros de la elite, Juan Manuel Carreras y Amado Vega,

[26] Véase el apartado 7.3.3.

[27] Véase el capítulo sexto.

junto a Jorge Daniel Hernández (quien, además de lo señalado, ha sido candidato a la alcaldía del municipio de Soledad de Graciano Sánchez, y asesor intermitente en el Gobierno de Horacio Sánchez), ocuparon la misma Secretaría de forma alternativa durante el Gobierno de Fernando Silva.

En cuanto a las candidaturas, vemos que Juan Ramón Nieto fue candidato a diputado durante el Gobierno de Fernando Silva y había ocupado un alto cargo con Horacio Sánchez, candidato a la presidencia municipal por la capital y diputado local. Antonio Esper Bujaidar, quien cuando este texto se escribía era presidente municipal de Ciudad Valles, fue alto cargo con Horacio Sánchez, y con Fernando Silva fue candidato a senador[28].

Estos son los hombres que representan la movilidad política de la elite porque se han movido como grupo en distintas ubicaciones jerárquicas, e incluso algunos de ellos por los mismos puestos.

Estaría por comprobarse si en realidad estos individuos tienen comportamientos conspiratorios con el objeto de preservar el poder el mayor tiempo posible. Quizá se sospeche este comportamiento por la facilidad que tienen los gobernadores para crear o suprimir posiciones a su antojo en la administración, recordando que, como ya dijo, las posiciones en la administración se encuentran supeditadas al capricho del gobernador[29]. Los puestos que no son modificables por el gobernador, como es el caso de los de elección popular, se ven de manera utilitaria, más allá de las tareas intrínsecas del puesto, y algunas veces se consideran como posiciones sujetas a negociación.

Por el contrario, al no demostrarse los comportamientos conspiratorios de este grupo en el poder, se coincide con lo que Baena (1999) menciona:

---

[28] Antonio Esper Bujaidar, en el tiempo que se escribía el presente trabajo y estando como líder del Ejecutivo Fernando Silva, ostentaba el cargo de presidente del Partido Revolucionario Institucional

[29] Véase el capítulo sexto.

> Aunque materialmente las personas ejerzan el poder e incluso por excepción se mantengan en él en distintos períodos y a distintos títulos, no hay un grupo de personas que constituyan un conjunto definido que ejerza el poder, y ni siquiera una pluralidad de conjuntos. El colectivo personal es simplemente un agregado que no tiene atributos propios y que no mantiene relaciones entre sí más que a través de los puestos. Incluso si los mantuviera a título personal esto no sería el hecho decisivo.
>
> A lo sumo, lo que puede suceder en una cultura política determinada es que ciertos grupos de personas […] tengan alguna probabilidad mayor de acceder a los puestos de poder. Todo ello sin perjuicio de que, desde luego, sean las personas las que ejercen los puestos y de que puedan mantener relaciones entre ellas. No puede negarse tampoco que un pequeño número pueda tener éxito en su intento de mantenerse en el poder, pero se trata de un grupo indiferenciado, sin características propias como conjunto (Baena, 1999:78).

7.6.2. Renovación política de la elite

La preservación del poder en México, a través de algún alto cargo o puesto de elección popular, es prácticamente nula. El antireelecionismo, como principio rector para los principales cargos de elección popular, garantiza el movimiento de los políticos (Gonzáles Casanova, 1981:196). Produce, por obligación, el traspaso del poder que se ostenta en dichos cargos. Con este traspaso de poder se garantiza la renovación. Siempre que se considere a la renovación como "la incorporación de nuevas personas y la desaparición de las que sólo estuvieron en el régimen anterior" (Baena, 1999:534).

De lo anterior se infiere que la renovación de la elite política está sujeta a la periodicidad de las elecciones según corresponda, cada tres o seis años. Pero esto no es todo. La ausencia de un servicio civil de carrera y, por ende, de una administración pública profesional facilita la

aplicación de criterios políticos de selección. De este modo, la renovación no está constreñida a los periodos electorales, sino que puede producirse en cualquier momento en que lo decida algún político con potestad.

Es cierto que "las elecciones son un instrumento formidable de renovación" (Baena, 1999:253) y, quizá, el óptimo. Sin embargo, en el caso de México —como de muchos otros países— y de sus entidades federativas no es el exclusivo.

Cuando no hay elecciones pero sí conflictos políticos que provocan la sustitución de los titulares de los puestos, dichos conflictos llegan a ser el instrumento de renovación de la elite política. Al respecto algunos autores expresan que "las transformaciones de las elites, contra lo que comúnmente se cree, no dependen tanto de variables socioeconómicas, sociopolíticas o internacionales, cuanto de que se dé una circunstancia histórica que permita su reorganización" (Field-Highley, 1982:1)[30]; afirmación con la cual coincido. Nuestro caso se inserta en este supuesto, ya que como se hizo patente, durante el tiempo que comprende nuestro estudio hubo siete titulares del Poder Ejecutivo, de los cuales cuatro fueron electos constitucionalmente, y sólo dos de ellos terminaron su periodo[31]. De forma que hubo sustitución del Ejecutivo sin mediar elecciones. No obstante este hecho y la renovación de los gabinetes, en rigor hablar de renovación de la elite requiere ir un poco más lejos.

La renovación constante de la elite política produce una tasa de continuidad baja; salvo que haya alternancias durante periodos cortos por grupos de poder definidos y que con frecuencia están luchando por alcanzar el poder. Pero cuando los grupos de poder no se encuentran bien definidos, hablar de la renovación de la elite política puede significar sólo sustitución de hombres en los puestos de importancia. Con lo cual

---

[30] Field-Highley (1982), *The states of national elites and the stability of political institutions in 81 nations (1950-1982),* trabajo presentado al Workshop of Empirical Elite Research, Instituto Universitario Europeo, Florencia, octubre, tomado de Baena (1999), nota al pie de la página 71.

[31] Véase el capítulo tercero.

la renovación de la elite política implica, al menos, la identificación de un grupo definido que accede a puestos de elite para preservarlos y continuar preservándose como grupo. Siempre y cuando no se trate de la manera natural de renovación de la elite, que es la muerte. Es decir, sin sucesos que alteren el orden normal de las cosas, se puede ir renovando la elite, por ejemplo, si una generación se encuentra en declive y otra en ascenso.

Lo anterior confirma que el grupo que mejor se define es el señalado en el apartado anterior. Además, quienes conforman este grupo cuentan con las características de circulación, continuidad y movilidad, y casi todos se integraron en el gabinete de Horacio Sánchez sin haber tenido un alto cargo. Cierto es que algunos de ellos contaban en su momento con relaciones personales con otros ex gobernadores, pero este no fue el hecho decisivo. Así, se habla de renovación política de la elite porque durante todo el tiempo que estudiamos no se define otro grupo sino éste. Y las circunstancias de acceso al poder no han sido estrictamente políticas, sino consecuencia de una circunstancia histórica que permitió su reacomodo, a la manera que lo apunta Field-Highley.

En síntesis, la circunstancia histórica de oposición al Gobierno de San Luis Potosí que se venía dando por parte de Nava, junto al momento álgido en que se encontraba el estado, y el lazo familiar que había existido entre Horacio Sánchez con Nava, dieron lugar a la coyuntura propicia para que Horacio Sánchez llegara a la gubernatura y pudiera reorganizar el Gobierno que acababa de padecer ocho años convulsos. Al mismo tiempo se presentó la oportunidad de reconstruir y renovar la elite política.

7.7. Consideraciones globales del reclutamiento de la elite política

Los estudios sobre reclutamiento son variados, pero casi todos suelen hacerse sobre el ámbito nacional, y de ellos extraer explicaciones para ámbitos menores. En México, las investigaciones relativas al espectro

estatal son escasas, y el conocimiento que se tiene de los Gobiernos subnacionales es producto de las conclusiones que se obtienen de trabajos no específicos del lugar que se trate. De este razonamiento se parte para justificar la investigación de un caso concreto de una entidad federativa, y corroborar la veracidad de los datos y afirmaciones que se han obtenido en los trabajos aplicados al Gobierno nacional en su conjunto.

Gran número de afirmaciones que se han hecho sobre el espectro nacional, así como clasificaciones para la selección de la elite, al tratarse de entidades de la federación, quedan invalidadas. Es el caso de las obras de Peter Smith (1981:282-321) o Roderic Ai Camp (1995: 126-147), en que apuntan una serie de características o requisitos que se han de cumplir para acceder a la elite política, o para que haya un reclutamiento político exitoso. Dichas características se refieren al tipo de lugar donde se debe haber nacido, las universidades a las que es conveniente asistir, la carrera burocrática que se debe seguir y los vínculos familiares, entre muchas otras. Buena parte de ellas, insistimos, quedan anuladas por tratarse de entidades de la federación. En este sentido, es verdad que se sigue un modelo menor en los estados y que el grado de centralismo influye también en este hecho, pero ello no da lugar a que las afirmaciones sean calificadas de contundentes. Existen algunas que se cumplen, como puede ocurrir en cualquier otro sistema político de selección, es el caso de la pertenencia a alguna camarilla y las relaciones de amistad o familiares con algún miembro de la elite. Pero algunas otras tendencias que en el reclutamiento federal mostraron una marcada presencia, en el ámbito estatal apenas sí se pudieron observar.

Al hilo de lo anterior, las características del denominado tecnócrata[32], por algún tiempo en México, alcanzaron el rango de requisito para acceder a la elite política. El desarrollo que la tecnocracia

[32] "aquellas personas con estudios de postgrado (en su mayoría en economía y de universidades extranjeras), que han hecho la mayor parte de su carrera en el sector financiero del gobierno […] tienden a favorecer soluciones técnicas para los problemas sociales […] buscan eficacia y racionalidad, se rigen por criterios económicos y son menos sensibles que los políticos a los problemas de justicia social y económica […] les falta experiencia en la esfera partidista del gobierno" (Lindau, 1993:10-12).

tuvo en México bien puede ser visto también como una estrategia del Ejecutivo en el momento de elegir a sus colaboradores. En este sentido, el reclutamiento nacional, principalmente en las últimas dos décadas y bajo el tamiz de la relación PRI-Gobierno, se encaminó a la formación de un Gobierno eminentemente tecnócrata. Pese a lo dicho, la corriente tecnócrata observada en la federación durante algunos periodos presidenciales no cumplió tan enormes expectativas para consolidarse como una nueva tendencia dentro del reclutamiento. En la actualidad, esta intención es vista con cierto recelo por los propios priístas. El recelo se debe a la valoración de acciones que se han imputado a algunos gabinetes tecnócratas de supuesto origen priísta; por ejemplo, la pérdida de fuerza del partido causada por la poca vinculación de los tecnócratas con el PRI. Esta afirmación se basa en la idea de que los tecnócratas no hacen carrera partidista porque ocupan su tiempo en áreas académicas, lo que provoca que sus lazos partidistas sean débiles y no comprometidos.

Por lo que se refiere a los Gobiernos subnacionales, la tecnocracia no alcanzó siquiera a tomar fuerza. Es verdad que se comenzó a sentir una predilección por una mayor preparación en el acceso a los puestos de la administración pública de los ámbitos estatales y municipales. No obstante, el reclutamiento político en los Gobiernos subnacionales continuó conforme a las añejas costumbres, y quienes tenían preparación no llegaron a ser lo que en estricto sentido se ha considerado como tecnócrata[33].

En el caso de San Luis Potosí, el análisis arroja nuevas formas de comportamiento en la selección de gobernador. Asimismo, el estudio desmiente algunas de las más conocidas tendencias en la selección de los miembros del gabinete.

Ahora bien, es bueno recordar que el reclutamiento que se toma en cuenta en la investigación tiene dos vertientes. La primera, en el caso de los gobernadores y, la segunda, cuando se trata de los colaboradores o miembros del gabinete. La diferencia viene dada por la

[33] Véase en el capítulo sexto los datos sobre los miembros de la elite que tienen estudios de postgrado en el caso de San Luis Potosí.

posición jerárquica de uno y otro cargo[34]. Esta diferencia determina en gran parte la forma en que se realiza el reclutamiento, debido al interés de las personas por intervenir en él. En la selección de gobernador la intervención del presidente ha sido total, y sus hombres cercanos se encargan de proveerle la información precisa que haga inclinar la balanza a favor de uno de los posibles precandidatos, obviando que se trata siempre de los precandidatos del PRI, debido a la hegemonía respecto de la oposición, tanto de los presidentes como de los gobernadores que se analizan. En la conformación del equipo de Gobierno del gobernador electo, el proceso es distinto, y la intervención del presidente, aunque puede existir, es casi nula. En este caso la responsabilidad recae en el gobernador, y los criterios empleados son muy diversos.

Para dar paso a los apartados siguientes es conveniente tener en cuenta lo que dice Suzanne Keller:

> Todos los métodos de las elites de reclutamiento establecidos anhelan descubrir los "mejores" talentos posibles, aunque las definiciones de "mejores" varían tanto como la serie de ideas que se pueden aplicar. Ningún método de reclutamiento del personal de las elites es intrínsecamente superior o inferior, pero ha de ser funcionalmente conveniente para el sistema social y cultural (Keller, 1971:173).

Aceptando esta afirmación, se reconoce, por tanto, que las especificidades del reclutamiento están influidas, la mayoría de las veces, por el entorno social en que se desarrolla. Motivo de suma importancia en San Luis Potosí, como se verá más adelante.

---

[34] La diferencia jerárquica de las posiciones políticas en México ha sido tratada en trabajos como el de Peter Smith (1981) y el de Frank R. Brandenburg (1964). En ellos se puede observar que el cargo de gobernador es más cercano al presidente, mientras que, por otro lado, los miembros del equipo gubernamental de las entidades federativas se sitúan muy por debajo del rango de gobernador.

7.7.1. La selección de gobernador

Cuando se ha de elegir al gobernador, el proceso es más conocido. Se deben reunir ciertos requisitos informales básicos que allanan el camino como son: proximidad al presidente, desarrollo de la carrera política en la administración federal, una reconocida condición de priísta, y cada vez más se exige una solvencia económica. entre algunos otros requisitos. Los hombres que tengan estas condiciones más acentuadas incrementan sus posibilidades de alcanzar la candidatura.

En San Luis Potosí el requisito de ser priísta para alcanzar la gubernatura ha prevalecido por la misma preeminencia del partido, pero parece una condición que no está referida a los individuos, sino al comportamiento de los partidos de oposición y del mismo PRI. Lo que sí es cierto es la venia que deben dar las autoridades del centro para proceder en caso de que se desee la posición del Ejecutivo del estado.

En sentido contrario, lo que parece difuminarse son las tendencias que marcaban como favoritos a los candidatos que contaban con el apoyo del presidente, una carrera alternante entre la administración federal y cargos en el partido. Cada vez más se prefieren individuos formados en el mismo estado en que se tienen aspiraciones, y no en el Distrito Federal. Así lo demuestra el ex gobernador Horacio Sánchez, cuya carrera política, pese a encontrarse en un momento favorable y único, denotaba ese escalar de posiciones estatales. No había surgido de una reputación hecha en la federación o por reconocimientos en ése ámbito. Con él cambiaron en parte las tendencias, y no sólo eso, sino además se reafirmaron dichas tendencias con su sucesor Fernando Silva. Porque, aunque Fernando Silva tenía cierta reputación en la federación, volvió al estado para ganar vigencia frente a sus futuros electores y, en un lapso corto, circuló por tres Secretarías poniéndose en el escaparate político estatal.

Posiblemente, en este caso se ha dado al traste con los requisitos de selección por los acontecimientos políticos. De la coyuntura que otorgan a veces los acontecimientos, saltan a la arena política hombres

"nuevos". De tal suerte que estos hombres "nuevos" se integran en la elite política y, en consecuencia, la alteran por el hecho de no llegar a ella por la forma tradicional de selección.

7.7.2. La selección del gabinete

Los secretarios entienden, según muestran sus respuestas en las entrevistas realizadas, que en el momento que el gobernador discierne sobre la formación de su gabinete aplica dos criterios que prevalecen sobre los demás, que son amistad y capacidad. Cuando se les preguntó por "dos criterios por los cuales a su parecer un gobernador forma su gabinete", 7.5 por ciento de los entrevistados se inclinó por los criterios de amistad y capacidad como los más apreciados en la selección. Se puede observar que el criterio de amistad se encuentra por encima del criterio de capacidad, y tratándose de establecer un indicador para saber cuál de ambos prevalece, irónicamente es más fácil determinar el aprecio del gobernador hacia su hombre electo que la capacidad del mismo. Parece que el criterio de capacidad va ligado a la fama del secretario en cuestión dentro de su ámbito profesional o donde desempeña sus tareas. Y esto no siempre tiene valor cuando se trata del desempeño dentro de la vida pública.

En consecuencia, mientras que la selección del gobernador sigue ciertos principios informales conocidos, la selección de los colaboradores no sigue criterios en definitiva claros, y éstos dependen más bien del libre albedrío del gobernante encargado de la selección.

La selección del gabinete no responde a la filiación priísta. En estos cargos da lo mismo ser priísta que no serlo, y parece que ser de la oposición o no militante pero amigo del candidato aumenta las posibilidades de obtener el cargo. Ello se debe a la legitimidad que proporciona al Gobierno la inclusión de elementos con esas características[35].

---

[35] En el ámbito federal esto ocurrió por primera vez cuando se nombró a "Jorge Carpizo,

Lo que sí queda claro es que la profesión de abogado tiene un coto de poder ganado en la administración pública, lo que se explica quizá por la ausencia en el estado de carreras de ciencias políticas y de la administración, así como un servicio civil de carrera que auxilie en la selección de funcionarios y futuros políticos.

---

como secretario de Gobernación en el gobierno de Carlos Salinas, sin filiación partidista, y de Antonio Lozano Gracia, panista distinguido como procurador general República, Julia Carabias, titular de SEMARNAP (Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca), y Juan Ramón de la Fuente, como secretario de Salud, éstos últimos sin filiación partidista" (Escobedo, 2000:156).

Bibliografía específica

Aberbach, Joel D., Robert D. Putnam, Bert A. Rockman (1981), *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge, Harvard University Press.

Agranoff, Robert (s.f) *Marcos para el análisis de las relaciones intergubernamentales*, Madrid, Instituto Universitario Ortega y Gasset, documento de trabajo núm. 0291.

Anderson, William (1960), *Intergovernmental Relations in Review*, Minneapolis, University of Minneapolis Press.

Baena del Alcázar, Mariano (1999), *Elites y conjuntos de Poder en España (1939-1992): Un estudio cuantitativo sobre Parlamento, Gobierno y Administración y gran empresa*, Madrid, Tecnos.

Brandenburg, Frank R. (1964), *The Making of Modern Mexico*, Englewood Cliffs, N. J., Prentice Hall.

Camp, Roderic Ai (1995), *La política en México*, México, Siglo xxi.

Cotta, Maurizio (2001), "Sobre la relación entre partido y gobierno", *Desarrollo Económico*, vol. 41, núm. 162, julio-septiembre, pp. 201-234, Buenos Aires, ides.

Escobedo, Juan Francisco (2000), *Resonancias del México autoritario*, México, Universidad Iberoamericana.

González Casanova, Pablo (1981), *El Estado y los partidos políticos en México*, México, Era.

Keller, Suzanne (1971), *Más allá de la clase dirigente*, Madrid, Tecnos.

Lindau, Juan D. (1993), *Los tecnócratas y la elite gobernante mexicana*, México, Cuadernos de Joaquín Mortiz.

Lipset, Seymour Martín (1963), *El hombre político*, Buenos Aires, Eudeba.

Lomnitz, Larissa (1990), "Redes informales de intercambio en sistemas formales: un modelo teórico", *Comercio Exterior*, vol. 40, núm. 3, marzo, pp. 212-220, México, Banco Nacional de Comercio Exterior.

Martínez Assad, Carlos, y Álvaro Arreola Atala (1987), "El poder de los gobernadores", en Soledad Loaeza y Rafael Segovia (comps.), *La vida política mexicana en la crisis*, México, El Colegio de México, pp. 107-129.

Méndez, José Luis (1997),"Estudio Introductorio", en Deil S. Wright (1997), *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 7-46.

Peschard, Jacqueline (1994), "Liderazgo en el cambio político de México", en Silvia Dutrénit y Leonardo Valdés (coords.), *El fin de siglo y los partidos políticos en América Latina*, México, Instituto Mora y Universidad Autónoma Metropolitana, pp. 381-397.

Reyes Montiel y Juan Antonio Ramos (s.f) *El estado de las autonomías y su sistema de Relaciones Intergubernamentales: una Selección Bibliográfica*, Madrid, Instituto Universitario Ortega y Gasset, documento de trabajo núm. 1195.

Smith, Peter (1981), *Los laberintos del poder*, México, El Colegio de México.

Suárez Farías, Francisco (1991), *Elite, tecnocracia y movilidad política en México,* México, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.

WRIGHT, Deil S. (1997), *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México, Fondo de Cultura Económica.

OCTAVO

CAPÍTULO VIII

Capítulo octavo

La elaboración de las políticas públicas y el papel de la elite gobernante

8.1. Introducción
8.2. Apuntes previos de políticas públicas
    8.2.1. El proceso de elaboración de las políticas públicas
    8.2.2. Las políticas públicas en el modelo de Gobierno de partidos
8.3. La elaboración de las políticas públicas en México
    8.3.1. La toma de decisiones
    8.3.2. Usos y costumbres
8.4. Las políticas públicas en los Gobiernos de San Luis Potosí
    8.4.1. La participación del partido
    8.4.2. La participación de los colaboradores
    8.4.3. Valoración en las fases de elaboración de las políticas públicas
        8.4.3.1. Identificación de un problema
        8.4.3.2. Formulación de soluciones
        8.4.3.3. Adopción de decisiones
        8.4.3.4. Ejecución del programa
8.5. Hacia un resultado sobre partidismo en el Gobierno

8.1. Introducción

Este capítulo tiene por objeto conocer el comportamiento del partido frente al Gobierno en lo tocante a las políticas públicas. Se persigue, mediante el análisis de las respuestas dadas por la elite, dar luz sobre el nivel de partidismo existente. Para ello el estudio se atiene a la propuesta descrita en el capítulo tercero, en que se ha diseñado un grupo de preguntas para cada fase en la formulación de las políticas públicas.

El estudio de las políticas públicas, como variable explicativa del modelo de Gobierno de partido, es esencial si lo que se pretende es conocer la presencia del partido en el Gobierno. Por tanto, el presente capítulo pretende cubrir el aspecto más formal existente en la aplicación del modelo de partido: la elaboración de las políticas públicas. En él se hacen algunos apuntes previos sobre las políticas públicas, su elaboración y su papel en el modelo de Gobierno de partido. Posteriormente, se remite a la elaboración de las políticas públicas en México, la toma de decisiones y los usos y costumbres. Así se da paso a la investigación sobre las políticas públicas en San Luis Potosí, donde, en primer lugar, se describen las actuaciones del partido en el ámbito local y de los colaboradores en el tiempo que se considera. Continuando el estudio, se desarrollan los apartados correspondientes a las fases de formulación de las políticas públicas y se incluyen los resultados obtenidos. Por último y de manera breve, se hacen algunas observaciones sobre las cifras que van completando paso a paso los resultados sobre el partidismo.

Las políticas públicas se encuentran estrechamente relacionadas con la toma de decisiones. Asimismo, la toma de decisiones, por su naturaleza, se vincula con las personas encargadas de adoptarlas. La toma de decisiones en ningún ámbito es un asunto intrascendente, pues las personas en que se delega esta competencia se encuentran en una posición de privilegio, y son consideradas, por tanto, como elite[1].

---

[1] Robert Dhal (1961), en su afamado libro *Who Governs? Democracy and Power in an American City*, utiliza el proceso de toma de decisiones para individualizar la elite de

Así, caemos en cuenta de la *influencia* o grado de intervención que llega a tener la elite en la elaboración de las políticas públicas. En este sentido Cansino define la influencia como:

> […] la capacidad del partido (y en particular de la elite del partido) de afectar negativa o positivamente ya sea el contenido o el curso de una política en alguna o algunas de sus fases o etapas, que van desde la identificación del problema hasta la puesta en marcha de la acción respectiva, previa aceptación por el parlamento u organismo encargado de formalizar o legitimar la decisión gubernamental (Cansino, 1997:29).

Este es un análisis de la elite gobernante de San Luis Potosí en cuanto que la simbiosis entre elite del partido y elite del Gobierno existe por el intercambio constante de personas entre ellas (Suárez, 1991:261). Pero no siempre hay simbiosis entre los intereses del Gobierno y los del partido que lo sostiene, aunque sí llegan a coincidir. O tal vez, dado el momento, no sea coincidencia de intereses, sino sólo realizan actividades debido al puesto que desempeñan, pero en rigor y de manera disciplinada, según les toque ejercer (ahora en el partido, ahora en el Gobierno, ahora en el Congreso). Unos acatan y se supeditan a las resoluciones de los otros, siendo totalmente indiferente la etiqueta de elite gobernante o elite partidista.

Antes del estudio de la elaboración de las políticas públicas en San Luis Potosí, hacemos un esbozo sobre las políticas públicas en general para destacar algunas cuestiones que nos faciliten el estudio de nuestro caso.

---

su estudio. Dhal manifiesta que se puede distinguir la elite mediante el conocimiento de quiénes participaron, quiénes lucharon, quiénes tomaron las decisiones y quiénes ganaron, en conflictos políticos específicos.

8.2. Apuntes previos de políticas públicas

Las políticas públicas, como es sabido, se han estudiado desde dos perspectivas. Una, respecto al análisis del diseño de las políticas públicas. La otra se enfoca en la acción de éstas. El interés de este trabajo se encuentra más vinculado con los estudios sobre la acción, o lo que es lo mismo, pretende desentrañar cómo o quiénes toman las decisiones en el seno de esa acción o esas acciones a emprender por parte del Gobierno.

Evoquemos las alusiones hechas sobre políticas públicas en otros apartados de este trabajo[2], y tengamos presente que se entiende por políticas públicas a la acción de Gobierno (Meny y Thoening, 1992), en donde la omisión constituye también una acción (Dye, 1975; O´Donnell y Oszlak, 1984; Regonini, 1991).

Con el conocimiento de que en toda política pública implica actos a emprender, fases o procesos para su desarrollo y personas que intervienen en ella antes, durante y después, para llevarlas a cabo, se intentará conocer la influencia de estas personas en las relaciones del Gobierno y el partido sostenedor.

8.2.1. El proceso de elaboración de las políticas públicas

Las propuestas que en la teoría de las políticas públicas se han hecho sobre las fases que comprende su proceso de elaboración son varias y todos ellas validas. Suelen hacerse diversas clasificaciones de sus fases, de entre las cuales algunas se consideran de validez general. De las clasificaciones habituales, para este trabajo se toma la que se considera puede ayudar de mejor forma al análisis que nos ocupa[3]. A través de

---

[2] Véase el capítulo tercero.

[3] La utilización de una clasificación de las fases de las políticas públicas, por el beneficio que proporciona a la investigación, dentro de lo que la teoría considera válido, es claramente aceptable. Por ejemplo, muestra de ello es el fino análisis que desde un enfoque de la ciencia de la administración hace Baena (1985) de las políticas públicas, distinguiendo cuatro fases: formulación, implementación, ejecución y evaluación.

ella se delineará el rumbo que nos lleve a evaluar el partidismo en el Gobierno en razón de las políticas públicas.

Los trabajos referenciales respecto al modelo de Gobierno de partidos existentes (Castles F. G. y R. Wildenman, 1986, y Katz, 1987; Jean Blondel y Mauricio Cotta, 1996; César Cansino, 1997), al analizar las políticas, se ocupan de las fases de manera muy somera. Son más bien, trabajos que tratan el inicio y la elaboración de las políticas superficialmente. Tienen todos ellos un carácter indicativo. Observan algunas pautas de las políticas públicas por ellos seleccionadas y en algunos fragmentos extraen conclusiones sobre las mismas.

Estos trabajos, salvo en cuanto a la culminación de la acción, han seguido la propuesta realizada desde la década de 1970 sobre las fases de las políticas públicas en que se señalan como válidas: la identificación del problema, la formulación de soluciones, la adopción de la decisión y la ejecución del programa (Jones, 1970). A todo esto le falta la parte correspondiente a la evaluación, la cual ha tomado una importancia trascendental en los estudios recientes sobre políticas públicas, incluso se ha considerado un tema independiente al del análisis. Ello se justifica por el valor que en esta fase adquieren de nueva cuenta las relaciones políticas y, en algunos estudios, la respuesta del electorado (Baena, 1985:350). No obstante, al modelo de Gobierno de partidos no le interesa la evaluación de la política pública, que para estos efectos es intrascendente y dependiente de otros factores. Sólo se detiene en las fases en que la participación de los actores supone poder de acción y decisión[4].

[4] Baena menciona que cuando se trata de valorar la obtención de resultados en función de los medios que se asignaron, tanto los políticos como los politólogos quedan muy lejos de ese análisis. Lo que a ellos verdaderamente les interesa es constatar si los fines políticos se obtuvieron o si en la sociedad se dio el efecto esperado (Baena, 1985:351). Agrega, y estamos de acuerdo: "Desgraciadamente la clase política suele estar poco interesada en esta cuestión, lo que es de lamentar porque se trataría de hacer una comprobación sobre cómo se emplearon recursos públicos, que al fin y al cabo en último término provienen de los fondos aportados por los contribuyentes" (Baena, 1985:351).

A causa de ello, se tuvo la intención de no tratar tan ligeramente el tema y se tomó en consideración la propuesta de Cansino (1997) que establece cuatro fases fundamentales de la elaboración de las políticas públicas, y mediante la indagación sobre ellas se determina el grado de partidismo.

8.2.2. Las políticas públicas en el modelo de Gobierno de partidos

En estricto sentido, en el modelo de Gobierno de partidos lo que interesa es quien o quienes toman las decisiones para que se adopte una política pública. Está claro que la intervención de los actores, las acciones y los procesos no se realizan de tal forma que puedan atribuirse inequívocamente a un único actor. Por el contrario, dentro de todo ese ejercicio, algunos de los implicados intervienen en mayor o menor medida en todas o algunas de las fases según su interés o capacidad. Pues bien, justo en esta capacidad de intervenir para que la política pública exista se detiene el modelo de Gobierno de partidos.

En este análisis de las políticas públicas observamos a los actores que, como lo dice el propio modelo, se conforman por el partido y el Gobierno. Pero no son todos los actores que intervienen para que la balanza se incline a favor de uno u otro; también participan otras fuerzas (Subirats, 1988:107-108). Entre ellas se considera que la burocracia es la más importante por su cercanía con el proceso de elaboración de políticas públicas.

Así como en el reclutamiento existen intereses de ciertos grupos de poder por introducir en el Gobierno a sus hombres, y no son precisamente militantes del partido sostenedor, de igual manera en el proceso de elaboración de políticas públicas, la burocracia tiene una posición de consideración por las funciones que desempeña en el desarrollo de las políticas públicas.

En los últimos tiempos, la burocracia ha desempeñado un papel decisivo en el proceso de elaboración de las políticas públicas.

Se ha perdido aquella idea de que la burocracia era un ente encargado exclusivamente de ser conducto de la política pública. El papel en la implementación de las políticas públicas que tiene la burocracia dista mucho de ser de carácter vegetativo en cuanto a ellas (Aguilar Villanueva, 1993). Por el contrario, su intervención en las mismas ha sido más trascendental de lo que se había pensado. El estudio sobre la administración pública hecho por Waldo (1960) concede la importancia que hasta entonces no se le había reconocido a la burocracia. Y no sólo eso, también le reconoce, como algunos otros autores (Peters, 1981; Subirats, 1989), la capacidad de alterar su curso e incluso la posibilidad de intervenir con sus medios en las decisiones[5].

En este clima que se torna a favor de la burocracia, los políticos ven mermadas sus capacidades y comienzan a mirar con desconfianza al poder burocrático. Las reacciones de los políticos por su pérdida de protagonismo en las políticas públicas se manifiestan en contra de los burócratas de distintas maneras. Por ejemplo, las capacidades discrecionales con que cuentan, que pueden ser económicas, son utilizadas para disminuir a la burocracia; el liderazgo que tienen para la movilización política lo utilizan para hacer patente su supremacía, factor con el que la burocracia no cuenta (Peters, 1999).

En este mismo orden de ideas, los políticos, al percibir el riesgo del acrecentamiento del poder de la burocracia, les limitan su participación en el propio Gobierno. Con el fin de cerrarle el paso a la

---

[5] La literatura científica dice que los medios de que se vale la burocracia para influir en las políticas públicas resultan de su fuerza numérica en la ocupación de cargos relevantes y del conocimiento y adiestramiento que tienen sobre el tratamiento que deben recibir las políticas; en este sentido, superan la mayoría de las veces a los políticos (Peters, 1981:56-82). Al respecto Subirats (1986) menciona que "Los recursos más importantes que posee la burocracia y que explican la importancia de su papel en el proceso de determinación e implementación de las políticas públicas son: Ante todo, el control sobre la información y su misma capacidad profesional […] Otro importante recurso es la red de contactos formales e informales que desde los distintos servicios de la Administración se mantiene con el exterior de la Administración y con la misma cúpula decisional […] En efecto, la permanente posición de los burócratas en la estructura de diseño e implementación de las políticas públicas es uno de sus recursos más eficaces" (Subirats, 1989:130-131).

burocracia, se valen de asesores, técnicos o expertos externos que los aconsejan, les deciden o los orientan en el proceso de elaboración de las políticas. De esta forma, la importancia de la burocracia desciende.

Pero estos no son todos los medios de que se valen los políticos para devolverle a la burocracia aquel papel instrumental que le asignaron antaño. Los políticos proceden de una forma que se encuentra concatenada con el modelo de Gobierno de partidos. Los políticos, en su lucha contra la burocracia, plantan sus objetivos ahí donde la burocracia tiene su fuerza, que es en su número[6]. Para ello intentan desburocratizar la administración por medio de la politización. Realizan este proceso mediante la transformación de los altos funcionarios en políticos del partido, a través de ofertas de puestos de elección o puestos políticos. Ofertas a las cuales no suelen resistirse y acceden, aunque más tarde no les sean cumplidas las promesas (Rose, 1987).

Pero esto no se detiene ahí. La tarea de extraer de la administración a los altos funcionarios y hacerlos políticos se incrementa cuando la idea de introducir en la administración a tantos políticos como les sea posible. Las recompensas para los políticos al insertar a otros políticos en la estructura administrativa valen la pena, a pesar de que en numerosas ocasiones los políticos que se integran a la administración son personas con poca formación para el cargo que se les asigna.

Con todas estas artimañas de que se valen los políticos para no perder terreno ante la burocracia se obtienen ganancias dulces. En la elaboración de las políticas públicas, que es el punto de inflexión en este trabajo, los políticos ven reforzado su poder de decisión por los políticos menores que ellos mismos introdujeron. Los espacios abiertos por los políticos para sus homólogos les permiten no sólo contar con apoyo en las deliberaciones, sino además actuar con mayor tranquilidad sabiendo que hay dentro de la burocracia miembros que les guardan las espaldas (Rose, 1987).

---

[6] Véase la nota anterior que hace referencia a lo medios de la burocracia para ejercer su influencia en las políticas públicas.

Más allá de las ventajas que para los políticos representa la politización de la administración se encuentran las que nacen de esta consecuencia. Una de ellas es la posibilidad que tienen los políticos de mover a su antojo a los otros políticos que han introducido, es decir, abren espacios o posiciones que más tarde se transforman en productos negociables, y así dinamizan el ejercicio político.

Esta corriente encaminada a proteger las funciones de los políticos y no dejarlos desamparados en la toma de decisiones se hizo patente principalmente en lo que habría de conocerse como la "reforma administrativa" en Gran Bretaña. La reforma administrativa no ha sido otra cosa que la puesta al día del funcionamiento de las administraciones, encaminada al beneficio de los políticos[7].

Toda esta lucha por tener el poder de las decisiones en la administración pública se libra en un marco en que las funciones de unos y otros están bien definidas, y donde el grado de profesionalización de la burocracia es elevado. Es decir, todos estos rasgos descritos se observan en los países donde existe un desarrollo en la administración pública, un servicio civil de carrera, una profesionalización de los funcionarios.

Esta invasión de la burocracia en las funciones políticas, y que no tardó mucho en encontrar respuesta por los políticos, pudo verse con cierta claridad en los países con desarrollo administrativo real. Por otro lado, en los países con un bajo desarrollo en la administración pública, los políticos han conservado la fuerza de siempre, y en el campo de la elaboración de las políticas públicas son ellos quienes han tenido a su cargo las decisiones. Al hablar de estas administraciones nos referimos en específico a la administración que se mencionará en párrafos posteriores. En ella, la tendencia de los políticos a introducir a otros políticos para defender su espacio de acción no se debe a la amenaza de la burocracia, sino más bien a otros motivos.

---

[7] Sobre el tema se puede consultar a Miguel Bastos Boubeta (1997), "Políticos, burócratas y Reformas Administrativas", ponencia presentada en el III Congreso de Ciencia Política y de la Administración, Salamanca, España, octubre.

Aunque quizá no se está introduciendo a otros políticos, como se aseveró en su ocasión, tal vez lo que se está haciendo es introducir hombres de confianza o súbditos para no perder o acrecentar el poder del político. Pero veamos lo que ocurre en una administración de este tipo.

8.3. La elaboración de las políticas públicas en México

La elaboración de las políticas públicas en México ha corrido a cargo de los políticos. La débil estructura administrativa ha dotado a los políticos de amplios derechos en el ámbito decisorio, donde ellos son los amos y señores. El establecimiento de un servicio civil de carrera, que limite o, al menos, merme los poderes políticos en México ha resultado un vano esfuerzo.

En este tipo de administraciones, la burocracia no sólo tiene una posición menor en su participación, sino que se encuentra confinada casi a la insignificancia. El político tiene fuerza para alterar los cargos burocráticos como si se tratara de posiciones políticas. La burocracia tiene poca presencia y la politización de la administración tiene un amplio desarrollo, tanto que la lucha por el poder burocrático es un fiel espejo de la lucha por el poder político. Entendiéndose por poder burocrático "el poder que se produce al controlar la información, el manejo de los recursos y los vínculos económicos y sociales de las organizaciones" (Medellín, 1997:74). Pero debe advertirse que el poder burocrático no se ejerce con una conciencia burocrática, sino con una conciencia y una intención política. Dicho de otra forma, los burócratas se introducen con ese poder en la arena política para hacer su juego y, de esta forma, quedan en manos de los políticos. Con lo cual:

> […] lejos de constituir una amenaza para la "estabilidad" del orden institucional establecido, el poder burocrático se constituye en una estrategia consciente de supervivencia política y social que utiliza burócratas y políticos para compensar los "desajustes" que desata la lucha de poderes y para contener los desarreglos y rupturas

> que genera la dinámica del cambio en el desenvolvimiento de las organizaciones públicas y privadas (Medellín, 1997:75).

En consecuencia, la elaboración de las políticas públicas y la toma de decisiones se encuentran constreñidas a la elite política de un Gobierno, contando ésta con amplias facultades de actuación y utilizando a la burocracia como auxilio para los acuerdos y metas políticas.

Ahora bien, en esta amplia libertad que tiene el Gobierno para proceder ante las políticas públicas existen actores interesados en ellas. El actor natural lo constituye el partido sostenedor como principal interlocutor de las demandas sociales. Corresponde, por tanto, saber en qué medida ello es verdad y, de ser así, hasta dónde llega su influencia. Para saberlo hace falta revisar un poco la historia del partido, con lo cual podremos entender, además, algunas cosas que más tarde se relacionarán con la participación o subordinación del partido respecto al Gobierno.

En el mundo entero, los partidos que más tiempo han permanecido en el poder han sido los partidos comunistas de la URSS y China y el Partido Revolucionario Institucional de México. Esta característica de predominio los coloca, primero, como partidos fuertes en su relación con el Gobierno. Pero este adjetivo de "fuerte" no significa, en estricto sentido, dominante ante el Gobierno. La dominación frente al Gobierno es la línea que marca las diferencias entre los partidos comunistas de URSS y China y el PRI de México. Así, la principal incompatibilidad radica en que aquéllos, los partidos comunistas, aparecen con el fin de organizar el Gobierno, y ellos establecen los primeros lineamientos. En el caso mexicano, el PRI fue organizado por el Gobierno, éste le dio vida. Se diría, vulgarmente, que el Gobierno parió al PRI. Esta característica original más tarde traería grandes consecuencias en el partido; entre ellas, la capacidad decisoria estaría en manos del Gobierno federal, incluyendo las decisiones que debieran corresponder en exclusiva al partido. El Gobierno federal, teniendo como máxima autoridad al presidente, hará y deshará en el interior del partido, desde la designación del presidente hasta la conformación del Comité Ejecutivo Nacional, entre muchas

otras cosas (Suárez, 1991:261). Con este paso inicial del Gobierno hacia su hijo, el partido sostenedor, el PRI, se puede, de antemano, sospechar algunas realidades.

En la representación hecha del Gobierno como ascendiente del PRI, se conoce que el partido ha sido un hijo fiel y disciplinado a la voluntad del Gobierno, a cambio de lo cual ha recibido grandes beneficios. A saber, gran parte del presupuesto con que han contado el partido y sus candidatos a puestos de elección han provenido de las arcas del Gobierno. Sin apuntar que durante mucho tiempo no sólo el apoyo económico estuvo a su disposición, sino también la ley le favorecía. Científicos versados en el tema de la relación simbiótica del partido y el Gobierno expresan las ventajas que eso conlleva:

> Las más importantes de esas ventajas son benéficos económicos, más indirectos que directos, y los recursos humanos que el partido adquiere mediante el gobierno. Por ejemplo, en una campaña presidencial, se asignan al candidato del PRI oficiales y soldados del ejército, que llevan a cabo muchas actividades logísticas. Además, el PRI tiene una tremenda cobertura periodística que también representa una ventaja: hay estudios que demuestran que reciben mucho más atención de la prensa que cualquiera de los otros partidos. Su capacidad para ofrecer transporte a los periodistas, hacerles favores de toda índole y proporcionales elementos de primera clase para sus comunicaciones contribuye a mantener el predominio del PRI en los medios masivos de comunicación. Y lo más importante, el monopolio de este partido sobre los cargos de gobierno le da un sistema de recompensas que ningún otro partido puede igualar (Camp, 1995:212).

Este maridaje entre el partido y el Gobierno ha hecho que los estudiosos del tema reconozcan al PRI como uno de los pilares del sistema político mexicano (Cosío Villegas, 1973:21).

Pero a la hora de participar en las decisiones para la elaboración de las políticas públicas, el partido ha tenido poco que ver, pues,

como opina Casar (1997:49), "el partido proyectado fue concebido inicialmente como un aparato para legitimar, continuar y apoyar las políticas gubernamentales. En consecuencia, su objetivo prioritario era prevenir las emergencias o incluso aplastar proyectos alternativos que tuvieran como aspiración alcanzar el poder".

Las extraordinarias relaciones del partido con el Gobierno y las confabulaciones mantenidas lo hace un partido en gran medida dependiente del Gobierno. Sin contar que, en numerosas ocasiones, los intereses del partido en las políticas públicas pueden no coincidir con los intereses del Gobierno, y a veces estos intereses pueden llegar a ser complementarios, pero, en el entendido de lo que sabemos sobre el PRI, nunca divergentes.

Adelantando algunas conclusiones, se podría decir que en la elaboración de las políticas públicas y contemplando la cuestión desde la perspectiva del modelo de Gobierno de partidos, la misma génesis del partido, así como sus objetivos, dificultan pensar en un desarrollo óptimo del modelo.

8.3.1. La toma de decisiones

La subordinación histórica del PRI hacia el Gobierno no significa que la elite del partido no participe, ni aunque sea de voz, en la toma de decisiones. Basta recordar que el carácter sostenedor que le da el partido al Gobierno legitima y posibilita gran cantidad de las actuaciones de éste. Sin contar con que la elite del Gobierno y la elite del partido, en gran parte del tiempo, se funden en una sola y participan de los mismos beneficios. Aunque se tenga claro que "En México, el gobierno no es un 'tomador de decisiones' sino un elaborador de decisiones; no sigue la línea del partido sino que dicta las líneas que deben seguirse. En este sentido, no existen decisiones de partido que tengan la autoridad suficiente como para que el gobierno las adopte" (Casar, 1997:54).

Pero "los años maravillosos" del PRI-Gobierno declinan. El posicionamiento de la oposición es día a día más fuerte, y el partido

que era a todas luces el sostenedor se debilita. Las fuerzas comienzan a repartirse de modo más uniforme, y los actores ya no son los mismos de otros tiempos. Parece que en la toma de decisiones sobre las políticas públicas se avecina una participación más equitativa. Ese dominio sin cortapisas que antiguamente tenía el PRI en el Congreso ha pasado a ser parte de la historia, y han aparecido en la escena política nuevos actores con capacidad de hacer frente al Gobierno.

Claro está que el libre actuar del Gobierno durante lustros no es algo de lo que sea fácil desprenderse. Estas prácticas consolidadas a través del tiempo, que encarnan en las variadas formas de tomar las decisiones y en las maneras como se procede en materia de políticas públicas, han dejado huella. En otras palabras, los hábitos que se adquieren y que estigmatizan la toma de decisiones se transmiten tan fielmente que llegan a convertirse en tradiciones.

8.3.2. Usos y costumbres

Con anterioridad se reconoció la dependencia que tienen las políticas públicas al contexto en que se mueven, al tipo de política y las causas que las originan. De tal manera al tomar en consideración estos detalles se define en gran medida el proceso de elaboración de las políticas públicas, con lo cual las particularidades pueden develarnos una forma particular en el proceso sin que se alteren los principios de que se parte. Por ejemplo, Cabrero (1997) hace observaciones sobre la connotación cultural y política de las políticas, y dice que puede tratarse de políticas gubernamentales[8] más que políticas públicas, y ello no implica que se esté ante un régimen autoritario, sino que puede tratarse de "otro tipo de democracia, si se quiere imperfecta, o si se quiere simplemente diferente, con otros códigos, con otras tradiciones" (Cabrero, 1997:3).

En este punto valdría la pena confrontar la aseveración hechas por Cabrero (1997) acerca de que el desarrollo de políticas

[8] Aquellas que son "percibidas, definidas, diseñadas, ejecutadas y evaluadas casi exclusivamente desde el gobierno" (Cabrero, 1997).

gubernamentales no implica un régimen antidemocrático con la hipótesis que plantea Cansino (1997) en el modelo de Gobierno de partidos, según la cual considera que a mayor grado de democracia de un régimen político corresponde mayor partidismo en el Gobierno, sabiendo que el modelo de Gobierno de partidos se rige dentro de una de sus variables incluyendo la condición de que se trate de políticas públicas con una alta participación de los partidos en ellas. En síntesis, importaría hacer las preguntas: ¿sirve el proceso de elaboración de políticas públicas para conocer el grado de democracia de un Gobierno? ¿Hasta dónde la cultura y las tradiciones del lugar en la elaboración de políticas nos permiten hablar de democracia o antidemocracia? Nos interesaría conocer la respuesta a estas preguntas, pero se dejan en el aire por tratar un tema que aquí no se aborda.

De cualquier forma, las implicaciones antes indicadas suponen que las costumbres en el proceso de elaboración y la toma de decisiones constituyen un peso en la tradición de las políticas públicas. Este valor de las costumbres no es fácil de descifrar, y requiere un estudio más profundo. Sin embargo, lo que se puede hacer es examinar los usos y costumbres más arraigados y acercarnos un poco más a una realidad.

El examen que se puede hacer de México de antemano nos sitúa ante procedimientos históricos de enorme peso. El autoritarismo, la centralidad, la poca participación y la semidemocracia son, entre muchas otras cosas, los rasgos primarios del sistema político mexicano. Son, en rigor, los primeros temas que se han de plantear en la observación de las políticas públicas y lo que ellas encierran.

El autoritarismo crea a largo plazo una manera marginal de actuar, un desinterés por los asuntos públicos y políticos, aunque se suele gestar en silencio un cierto grado de rebeldía e inconformidad. Mientras tanto, los pocos participantes ven con escasas posibilidades la realización de sus demandas si éstas contravienen las disposiciones de la autoridad. En este orden de cosas, la centralidad de las decisiones se fortalece y la desgana de la población de participar se incrementa. Estas características pueden considerarse por separado, pero pueden constituir un todo uniforme.

En lo correspondiente a la toma de decisiones, existe poca participación y el Gobierno centraliza en él la adopción. Además no es para extrañarse, si así ocurre en los sistemas parlamentarios, en que se reconoce que es el Gobierno la auténtica sede de la decisión (Baena, 1985:332), ni qué decir de los sistemas presidenciales de tipo latinoamericano, donde no sólo se centraliza la decisión en el Gobierno, sino que se centraliza en un solo hombre: el presidente.

Centralizadas las decisiones, los actores, la mayoría de las veces, tienen poca información porque los medios de comunicación, cooptados por el Estado, como se señaló en su momento, se encargan de dirigir las políticas nacidas en el seno del propio Gobierno y de acuerdo con sus intereses[9]. Este proceder sobre las políticas y la manipulación mediática pretende establecer políticas públicas que sirvan como válvulas de escape a la sociedad y hacer creer a la población que se le reconoce su participación. Así sucede en muchos países de Latinoamérica que son calificados de antidemocráticos y celebran periódicamente elecciones para legitimar la autoridad de los hombres en el poder, de la elite gobernante o de la oligarquía.

De esta manera, la agenda pública se determina *en, por* y *para* el Gobierno. Excepcionalmente en la agenda se encuentran asuntos que no han sido con antelación analizados por el Gobierno. Pues en la agenda no se definen los problemas que nacen en la sociedad, sino que es más probable que se defina por los temas que le interesan al Gobierno.

En la serie de pasos de que se vale el Gobierno, el partido oficial sostenedor en México ocupa una posición de "alcahuete"[10]. Pero el partido no es el único actor que participa de esta obra, ya que alrededor del Gobierno hay otros actores menores que realizan la misma función.

---

[9] El caso más claro y más exitoso lo constituyó el Programa Nacional de Solidaridad, el cual supuso apoyo al presidente y al PRI (Camp, 1995:188).

[10] Del árabe *al-qawwad*, el conductor, el intermediario.1. m. y f. Persona que concierta, encubre o facilita una relación amorosa, generalmente ilícita. 2. [m. y f.] fig. y fam. Persona o cosa que sirve para encubrir lo que se quiere ocultar (*DRAE*).

Todo esto no significa que ello esté reglamentado y plenamente aceptado; son los procedimientos que se acostumbran y que se transmiten en la mayoría de las ocasiones a los Gobiernos subnacionales. Costumbres de gran raigambre que dan lugar a favores, patrocinios y beneficios a los actores directamente implicados y que comprenden acuerdos interelitarios.

Por otra parte, en la arena parlamentaria, el Gobierno mexicano tiene otro espacio de legitimación. Y, controlado el Congreso casi durante toda su historia por el PRI, sirve para continuar con ese juego de afirmaciones y reafirmaciones de la voluntad del Gobierno centrado en el Ejecutivo (Smith, 1981:253-281)[11]. De nueva cuenta se puede observar que las políticas públicas dejan de ser públicas para instalarse muy lejos de las apreciaciones populares.

La total carencia en México de una rendición de cuentas por parte del gobernante hacia el gobernado es otra de las prácticas acostumbradas. Esta costumbre, en virtud de la cual el Gobernado queda desprotegido y el gobernante con poco interés en el buen cumplimiento de las políticas, hace que la circunspección con que se mueve el político sea lo importante para seguir en el cargo, y no su buen ejercicio.

Con lo antes dicho, de inicio se puede expresar una escasa posibilidad de participación en el proceso de elaboración de las políticas públicas y una nula capacidad en la toma de decisiones de los actores que no están vinculados con el Gobierno. Aunque las cosas no siempre son así, la cultura, tradiciones, creencias, iconos y demás factores de arraigo pesan incluso sobre las autoridades gubernamentales. Las fiestas populares, las costumbres religiosas, las creencias sociales modifican, en cierto momento y bajo ciertas circunstancias, el proceso de las políticas y transfieren en ocasiones la toma de decisiones.

Esta transferencia de la toma de decisiones y de la participación en la elaboración de las políticas públicas, debido a la disparidad entre

---

[11] Sólo hace poco tiempo que el Congreso dejó de estar controlado por PRI y en consecuencia por el Gobierno. En la actualidad están más equilibradas las fuerzas partidistas.

el conocimiento del problema y las demandas populares, el Gobierno la resuelve con una figura que se le denomina "intermediario" o "mediador". Los intermediarios o mediadores se crean como auxilio o sostén de la cultura del poder vertical que se desarrolla en México. Incluso, la misma labor de crear intermediarios llega a constituir una política interna del Gobierno, una práctica acostumbrada de los Gobiernos para la mejor dominación. Es en la delegación de poder del gobierno en sus hombres donde a esos hombres les asiste la legitimidad (Gonzáles Casanova, 1981:196-198).

Pero los intermediarios no surgen espontáneamente, sino que llegan a serlo quienes pertenecen al partido oficial, el que cuenta con el beneplácito de los funcionarios del Gobierno, el electo popularmente, el opositor que más se acerca o lleva buen trato con la gente del Gobierno. El extremo lo llegan a conformar los intermediarios que se educan e instruyen porque son compadres, comadres, primos, tíos, hermanos, amigos de la infancia, ex compañeros de escuela o universidad, antiguos compañeros de trabajo, el tendero miembro del partido, la matrona, el cura, el maestro y un largo etcétera que se vincula con algún fiel del Gobierno y el partido (Gonzáles Casanova, 1981:196-197).

Con este funcionamiento, el Gobierno controla las políticas y conflictos que a la cúpula se les escapan de las manos. Lo hace a través de mediadores que conocen y son reconocidos en parte por estar integrados socialmente en esa cultura y tradiciones. De tal forma que, la mediación o intermediación se crea para acercar la decisión del Gobierno al pueblo, en donde "Los consensos o acuerdos son casi siempre previos, el resto es simulación" (Cabrero, 1997).

En este orden de cosas, tiene un auge considerable el clientelismo que se encuentra en estrecha relación con la toma de decisiones y el proceso de las políticas públicas. Tema que se desarrollará más ampliamente en el capítulo posterior.

Como corolario, acerca de los usos y costumbres en la elaboración de las políticas públicas se puede decir que éstos se ponen en práctica en un sistema autoritario que deja escasa posibilidad de que intervengan

otros actores. Los actores que intervienen lo hacen con el consentimiento del Gobierno, y el principal actor que consiente el Gobierno es el partido del estado. No obstante, esta intervención del partido en determinadas ocasiones le sirve como instrumento de las acciones a emprender, o como medio de manipulación de la población para insertar las políticas gubernamentales. Así es como las decisiones se toman en un conclave del Gobierno.

Por lo tanto, en este sistema semipresidencialista, semidemocrático, en este sistema a medias, las definiciones en incontables ocasiones llegan por la vía de las reglas no escritas, de las costumbres, la cultura, los usos y tradiciones. Las negociaciones y los consensos propios de un sistema democrático se sustituyen por mediadores adiestrados por el maridaje PRI-Gobierno, que los hacen siempre a favor de éstos. Para hacer llegar la voluntad del Gobierno se valen de la manipulación, el soborno y la corrupción, en extremo afincadas en el sistema político mexicano.

La elaboración de las políticas públicas y la toma de decisiones sirven para legitimar al Gobierno, y en tiempos electorales se implementan políticas en provecho del partido oficial desde el Gobierno. Subirats (1989:83) menciona que "No resulta difícil admitir que los políticos expresen básicamente una racionalidad que tiende a maximizar su consenso electoral y por ende a prolongar e incrementar su poder". Pero cabe señalar que, pese a ello, como bien menciona Baena (1985), no significa que las decisiones sean irracionales, sino simplemente que los políticos obedecen a otros criterios en que consideran la posición personal en las relaciones políticas globales, la reacción del electorado y la opinión, entre otras cosas (Baena, 1985:330).

Los parlamentarios, por su parte, funcionan para el Gobierno con las leyes del partido: jerarquía reconocida en la que el máximo líder es el presidente, y hay una alta disciplina y subordinación hacia él.

En general, el control del proceso de elaboración de las políticas públicas lo tiene el Gobierno, y de igual manera el proceder se transfiere a las entidades federativas. Sin embargo, en los ámbitos inferiores de

Gobierno, se presentan circunstancias especiales y costumbres y usos con un grado mayor de especificidad que llegan a oponerse, en determinados momentos, a los aspectos formales del proceso y a los usos y costumbres del sistema político mexicano.

8.4. Las políticas públicas en los Gobiernos de San Luis Potosí

La idea extendida de que las reglas del juego no escritas del sistema político mexicano se extienden fielmente a los estados es falsa; se puede comprobar que existen fisuras que ponen en duda este hecho. En los estados se modifican esas reglas que en el ámbito federal presentan a un Gobierno centralista, una autoridad a ultranza, una dominación incuestionable y un partido como consorte del Gobierno con militantes disciplinados.

Sería absurdo afirmar que en un sistema como el mexicano suceden cosas en la federación que en los Gobiernos subnacionales no ocurren ni por asomo. Eso no es así; existen reglas no escritas, pero se encuentran modificadas en no pocas ocasiones por la cultura política del lugar. Y si bien es cierto que a pesar de ello el Gobierno se impone, los movimientos sociales derivados de este proceder del Gobierno han hecho que la autoridad federal piense más de una vez en la aplicación de su voluntad. En consecuencia, la historia política de los ámbitos menores de Gobierno muestra una distancia respecto a la historia de la federación.

El Gobierno federal en su ejercicio es más celoso, más cerrado, más hermético, menos flexible y más autoritario que el de los estados o municipios. Una prueba de ello se encuentra en la consolidación de la oposición respecto al partido oficial en algunos estados y municipios desde hace algunas décadas, en contraposición a lo que ha ocurrido en la federación, donde sólo recientemente han incrementado su participación, pero aún se mucho se cuestiona su consolidación[12]. Otra prueba más es

[12] "sólo [fueron] quince los municipios en donde el triunfo fue reconocido al PAN entre 1946 y 1960. El primer triunfo municipal que se le reconoció se dio en Quiroga, Michoacán, el

la significativa disidencia, después de ocupar el cargo, de los priístas que fueron miembros del gabinete en las entidades federativas[13]. Por último, los conflictos postelectorales en las entidades federativas han resquebrajado la autoridad federal y han abierto una brecha de participación en las políticas públicas a otros actores que antes no eran considerados. El propio partido oficial ha cambiado su actitud en algunos estados, y la elite partidista local que antaño era disciplinada ahora discrepa.

De ahí que, en el estado de San Luis Potosí la elaboración de las políticas públicas y la toma de decisiones no haya sido potestad absoluta del Gobierno y ni siquiera de la federación. La intervención federal en asuntos y conflictos del estado es hasta cierto punto normal en San Luis Potosí, como en cualquier otro estado de la República, pero esto no ha significado que se hayan impuesto los deseos del Ejecutivo federal en su totalidad.

En los siete periodos estudiados, incontables veces la federación hizo su aparición a fin de resolver los conflictos del estado. Estas intervenciones no concluyeron siempre con la imposición de los mandatos pretendidos por la federación. En varias ocasiones la oposición presionó al presidente para que modificara sus decisiones, y tanto el partido sostenedor como el propio Gobierno de San Luis se vieron

primero de diciembre de 1946. Después vinieron El Grullo (Jalisco), en 1948; Santa Clara (Durango) junto con Tzintzunzan (Michoacán), y otra vez Quiroga en 1950; San Miguel Amatitlán, San Miguel Tequitepec, Asunción Guyotepeji, San Juan Bautista Suchintepec, Santiago Ayuquililla (todos de Oaxaca) y Teocuitatlán de Corona (Jalisco) en 1952; Simojovel (Chiapas) y nuevamente San Miguel Amatitlán, San Juan Bautista Suchintepec y Santiago Ayuquililla (Oaxaca) en 1955" (Lujambio, 2000:179). En San Luis Potosí, la primera vez que triunfó la oposición fue en 1958, en la alcaldía de la capital, con la coalición integrada por el PAN-FCP-PDM-PSD, cuyo candidato era Salvador Nava. En 1989 la oposición representada por el PAN ganó la primera gubernatura en Baja California. En 2000 la oposición, nuevamente liderada por el PAN, ganó la presidencia. Pese a ello, la oposición —encabezada por Acción Nacional principalmente— no ha mantenido buenas relaciones con su presidente como partido sostenedor. Algunos articulistas se refieren a declaraciones del PAN sobre el presidente Vicente Fox: "Fox es él y el pueblo lo eligió. El PAN es otra cosa […] Esta es de Vicente, dicen, la próxima es la nuestra". Federico Reyes-Heroles (2002), "Prevaricadores", México, *Reforma*, 12 de marzo.

[13] Véase el capítulo séptimo.

imposibilitados de hacer algo. Es importante aclarar que estas situaciones se dieron fundamentalmente en el rubro de las políticas sociales. Porque en las áreas de políticas económicas o institucionales, tanto la oposición como el propio partido sostenedor tienen una insignificante o casi nula participación. En estos dos tipos de políticas, la federación no transige y ejerce su poder indiscutiblemente.

El hecho de que en las políticas sociales haya mayor participación de los diferentes actores se debe quizá a la mayor evidencia y publicidad que se puede obtener y observar. Por el contrario, las políticas económicas e institucionales suelen hacerse a puerta cerrada.

Las políticas institucionales no tienen otro actor que el propio Gobierno. De ahí que no sea un rubro de las políticas públicas en que la participación de los distintos actores sea una tradición.

Las políticas económicas son quizá de todas las que más muestran el elitismo existente. Los empresarios son quienes mejor han desempeñado el papel de grupo de presión. Trabajos de reconocidos intelectuales dan muestra de ello. González Casanova (1981:84-87; 1985a:62-70), Roderic Ai Camp (1990; 1995:158-160), Soledad Loaeza (1999:349-370) y algunos más muestran el papel trascendental de los empresarios en la vida política de México.

Los estados no ha sido la excepción, y es claro que se han establecido acuerdos entre la elite del Gobierno y la elite empresarial. En el apartado sobre el reclutamiento ya se mencionaba el coto de poder que dentro del Gobierno ocupa esta última elite. De esta y algunas otras formas ese grupo de presión participa en la elaboración de las políticas públicas que les atañen. Además, el Gobierno se ha ocupado de mantener buenas relaciones con ellos. Tal ha sido el grado de confabulación entre el Gobierno y los empresarios que una tendencia que se abrió en décadas pasadas fue la participación de los empresarios en la vida política, frente a la indiferencia que los empresarios habían mostrado durante mucho tiempo. Su participación era de espectadores, y se limitaban a ver cumplir sus acuerdos con el Gobierno. Pero el crecimiento de la oposición, los errores del Gobierno, la puesta en peligro de sus intereses y la opción

de ya no acordar con nadie sino quedarse a cargo de los acuerdos, entre otras cosas, trajo como consecuencia la participación directa de los empresarios en la política, con no pocos éxitos. Incluso, han llegado a formar una corriente dentro del principal partido de oposición, el PAN, donde se les conoce como los "neopanistas". Se trata, básicamente, de los empresarios de la pequeña y mediana empresas que se encuentran en las filas del PAN y ganando posiciones políticas (Loaeza, 1999). Con estos antecedentes, en los diferentes ámbitos de Gobierno de México, lo cierto es que las políticas públicas del rubro económico han quedado, si no a cargo, sí vigiladas con celo por los grupos de poder empresariales.

Una circunstancia de enorme valía que ha determinado la participación del o los partidos, grupos de presión u organizaciones sociales en la elaboración de las políticas públicas es, sin lugar a dudas, la tradición de anti*accountability*[14]. Esta práctica dota de poca información a los interesados y afectados por la política y a la población en general, con lo cual ni siquiera saben qué políticas los afectarán, o no resultan prioritarias. Existe así un desfase entre los intereses del Gobierno y de la población. Estas irregularidades se aminoran *a posteriori* muchas de las veces con acciones clientelares hacia los líderes por parte del Gobierno.

Hasta aquí se ha hablado del proceder que, junto con algunas costumbres, suelen tener los Gobiernos respecto a la participación en general en la elaboración de las políticas públicas. En estas formas de actuación hay que detenerse y, siguiendo el modelo de Gobierno de partido, profundizar en las actuaciones del partido en concreto y de los colaboradores o gabinete. Con esto, se pretende conocer los espacios de acción en que puede ser ejercida la influencia o toma de decisiones del partido o del Gobierno, y si es así, cómo lo hacen y, si no, por qué no

---

[14] La palabra *accountability* se refiere a la obligación de rendir cuentas a la sociedad por parte de los Gobiernos y de organizaciones no gubernamentales. La baja tradición al respecto en los países de habla hispana ha desembocado en que ni siquiera se haya creado en castellano una palabra que le dé traducción. Por tanto, a fuerza de no tener palabra alguna, hemos hecho esta hibridación para entender la oposición a la obligación de rendir cuentas por parte de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales.

lo hacen. Porque el comportamiento del partido puede verse desde dos ángulos; uno, desde el Gobierno percibiendo la intervención del partido, y otro, desde el partido observando que sus intereses se satisfacen. A este tenor, se hacen diversas consideraciones sobre la intervención en fases de las políticas públicas que tienen o no el partido y los colaboradores.

8.4.1. La participación del partido

El partido dispone de diversas áreas en las que puede forzar la toma de decisiones del Gobierno a su favor. Una en la que el partido tiene amplio margen de decisión es el parlamento. En esta arena la única fuerza opositora la constituyen los otros partidos. Pero el requisito para que los demás partidos puedan constituir oposición es que tengan suficiente y bastante representación. Pues bien, San Luis Potosí no escapa a los incontables estados de la república que cuentan en el Congreso con una rotunda mayoría del PRI, lo que le da éste una libertad categórica.

De las seis legislaturas comprendidas en el periodo de estudio (e incluso yendo más atrás), que van de la cuadragésima novena, iniciada en 1978, a la quincuagésima cuarta, que finalizó en 1997, en todas ellas el PRI tuvo mayoría absoluta. De estas legislaturas la más equilibrada, si así se le puede llamar, fue la última, integrada por 16 diputados del Partido Revolucionario Institucional, cinco del Partido Acción Nacional, uno del Nava Partido Político y uno del Partido de la Revolución Democrática[15]. Estando así las cosas, el PRI ha tenido un campo de actuación bastante grande dentro del Poder Legislativo. Con la mayoría absoluta ha podido hacer y deshacer en esta materia, así como en los problemas que el Congreso por ley debe resolver. Siguiendo la línea del partido y del sistema político mexicano, el Congreso ha sido un enclave del Ejecutivo. Muy lejos de ser un foro de equilibrio al Gobierno en donde nazcan

[15] La quincuagésima quinta legislatura, que corrió de 1997 a 2000, estuvo integrada por catorce diputados del PRI, once del PAN, dos del PRD y uno del Partido del Trabajo. En esta legislatura, el PRI pasó de mayoría absoluta a mayoría relativa por primera vez. La legislatura 2000-2003 se integró de forma casi similar que la anterior, catorce diputados del PRI, once del PAN y dos del PRD.

iniciativas que presionen, modifiquen o corrijan las actuaciones del Gobierno, en el Congreso los diputados del PRI han ejercido una función dócil a los intereses del Gobierno y en su momento hasta a los intereses del Ejecutivo federal.

La toma de decisiones en San Luis Potosí, en lo que se refiere a las políticas sociales, ha podido examinarse en varias ocasiones. Suman cuatro los conflictos suscitados en el estado, en los cuales la intervención de la federación y en concreto la del presidente ha sido más que evidente. Esto da una visión clara de lo que la institución presidencial representa.

El primero de ellos, ocurrido durante el periodo de Gobierno de Florencio Salazar, fue al parecer producto de conflictos interelitarios. Sin contar con documentación que así lo acredite por la dificultad que esto entraña, al parecer el gobernador fue depuesto por el presidente, y el gobernador provisional fue impuesto desde el centro sin que el Congreso del estado tuviera algo que decir. De la misma manera, el gobernador provisional, Leopoldino Ortiz Santos, renovó por tres ocasiones su calidad de gobernador ante el Congreso, y en cada vez el Congreso sirvió como aval de una decisión del Gobierno federal.

Para la designación del gobernador siguiente, Fausto Zapata, éste contaba con una gran vinculación con el Ejecutivo siendo delegado del Departamento del Distrito Federal antes de ser candidato a gobernador. Por lo que no es de extrañar que esto haya sido lo que le dio la gubernatura. No obstante, este es uno de los casos en que surgen nuevos actores en la toma de decisiones. Los conflictos postelectorales en estas elecciones produjeron la participación más activa en los últimos tiempos de la sociedad potosina. Esto trajo como consecuencia la renuncia del gobernador por presiones de la oposición, y ni el Gobierno ni el partido tuvieron voz en la resolución del conflicto. De igual forma este proceder del centro se ha repetido en otros estados.

> Los conflictos postelectorales de Guanajuato y San Luis Potosí se resolvieron a través de negociaciones con los partidos movilizados y todo mediante prácticas extralegales tales como que el candidato

> vencedor no tomara posesión del cargo de gobernador o también que ya habiendo tomado protesta como gobernador, renunciara. Estos manejos que se convirtieron en práctica habitual, a primera instancia lograron dar calma a las situaciones en conflicto pero trajeron consecuencias de insatisfacción al interior de los grupos priístas locales (Peschard, 1994:392).

Se dio lugar también en esta ocasión a que la elite priísta local difiriera de la decisión que más tarde tomarían el presidente y su círculo íntimo.

La renuncia del gobernador fue la primera imposición del centro; la segunda fue la designación del gobernador interino. El gobernador interino, Gonzalo Martínez Corbalá, tenía más relaciones con la elite nacional que con la elite local. De nueva cuenta quizá fue esta la característica que le daba la oportunidad de aspirar a la gubernatura.

El gobernador en funciones renunció al interinato tiempo antes de cumplir el plazo legal, y entonces sucedió un hecho que conviene destacar. La intención del gobernador interino al renunciar era la de postularse como candidato a la gubernatura en las siguientes elecciones, con lo cual acataba los ordenamientos legales. El gobernador que lo sustituyó en el interinato ocupaba como diputado del PRI el cargo de presidente de la Gran Comisión del Congreso del Estado. Llegó al poder con la misión de convocar elecciones en las que el ex gobernador inmediato sería el candidato. Pero en esta ocasión confluyeron las protestas de la oposición y del mismo priísmo local. Pese a la extraordinaria relación del ex gobernador con el centro, la treta no se concretó, y no logró postularse como candidato. Al final, se postuló como candidato a Horacio Sánchez Unzueta, que obtuvo la candidatura, entre otras cosas, por ser el más oportuno para la ocasión.

Al respecto y sobre las políticas públicas, Pedro Medellín menciona lo que suele suceder cuando se presentan este tipo de circunstancias:

> La fragilidad institucional hace que la estructuración de las políticas esté sometida a factores por fuera de la institucionalidad vigente. La imposibilidad de resolver las tensiones y conflictos a través de los canales institucionales establecidos, presiona de tal manera la generación de canales alternativos de resolución, que la estructuración de las políticas también aparece subordinada a los avatares y el azar de los arreglos extra-institucionales. La irrupción de intereses soterrados, agendas ocultas o condiciones inesperadas hacen que la estructuración de las políticas quede sometida al juego de intereses y tensiones difíciles por fuera de control. Lo público no logra constituirse. Las decisiones públicas pierden visibilidad, los espacios públicos (físicos y sociales) son apropiados por unos pocos y la opinión pública se desvanece en una multiplicidad de intereses. La coyuntura política determina comportamientos, alianzas o rupturas (Medellín, 1997:79).

Al volver sobre los acontecimientos políticos descritos, se debe hacer la aclaración de que todos los gobernadores nombrados pertenecían al Partido Revolucionario Institucional, y no por ello se evitaron algunas discrepancias con grupos del priísmo local. También importa agregar que la oposición no permitió ciertos designios del centro, pero tampoco tuvo la fuerza para impulsar a uno de sus miembros para gobernador. Un entrevistado dijo, respecto a la deposición del gobernador Fausto Zapata Loredo: "La oposición gritaba mucho, hacía mucho ruido, pero no tenía realmente fuerza. Yo no sé por qué el presidente les hizo caso"[16].

La lectura que se puede hacer de todos estos acontecimientos lleva a pensar que, primero, las fuerzas locales pueden modificar en parte las decisiones del centro, pero no en su totalidad. Segundo, los discernimientos del centro no respetan siquiera los intereses de las elites locales que pertenecen a su partido, sino que resuelven por encima de ellas. Y tercero, el Gobierno del estado es una extensión del Gobierno federal que actúa hasta donde el centro lo permite, lesionando la

[16] Entrevista núm. 28.

soberanía, el federalismo, las relaciones intergubernamentales, la misma ley y todo aquello que se oponga a sus decisiones.

Las políticas institucionales, sobre todo las que se ligan en algún sentido con el aspecto electoral y muy relacionado con los conflictos mencionados, han corrido a cargo del Gobierno. Las reformas electorales nacieron en el Gobierno y se implementaron porque el Gobierno así lo quiso (Aguilar Villanueva, 1994:49). La realidad es que, en materia electoral, los estados han vivido una situación de mayor atraso que la federación. Y, si en la federación los cambios del sistema electoral han procurado que la legislación electoral se adapte a las circunstancias políticas del momento (Nohlen, 1994:284), los estados no han escapado tampoco a eso y han hecho lo propio.

La toma de decisiones en las políticas económicas no representa gran problema. Están a cargo del Gobierno y se presentan pocos altercados por diversos motivos. Entre ellos está el hecho de la poca información que se proporciona a la población cuando se trata de la elaboración de alguna política que es de su interés. Los empresarios, por su parte, como vigías de este rubro, resuelven sus diferencias directamente con el Gobierno, con el cual suelen establecer buen trato. Esto se debe a que los grupos empresariales desde antaño se han mostrado fuertes porque cuentan con los recursos económicos para pagar a los especialistas que no sólo los aconsejan en materia económica, sino también en materia social, les hacen análisis políticos y, en general, los mantienen al día en los asuntos de la política (Gonzáles Casanova, 1985a:65-67). En tanto que los partidos, en general, sólo en contadas ocasiones disponen de personal capacitado para analizar políticas económicas sobre las cuales tienen poca información, su participación se limita a una mera discrepancia.

Pero, en general, el Gobierno mismo establece subterfugios para dar escasa cuenta de las políticas económicas. Ahora bien, existe otra circunstancia al respecto. Las políticas económicas son un arma de doble filo, a veces y a pesar de todo pueden resultar más escandalosas de lo previsto y desatar inconformidades de la oposición o de ciertos

sectores de la población. Cuando esto acontece, el partido se retira y el Gobierno, imposibilitado de retirarse también, es el encargado de hacer frente a los acontecimientos (Cotta, 2001:224). De tal suerte que el partido sostenedor no corre estos riesgos y así protege su imagen.

En resumen, el partido autolimita su participación. Es así porque los hombres que están en cargos donde pueden participar en la toma de decisiones o influir en alguna política como los parlamentarios, no tienen la intención de discrepar con el Gobierno que los puede vetar a corto y largo plazos para futuros puestos. Prefieren ser fieles a los designios del Gobierno y seguir participando en el juego de la política. Además, el Gobierno es el que les proporciona los recursos para toda clase de gastos, desde fiestas del partido hasta el patrocinio de las campañas electorales. Es así como se materializan los acuerdos y las obediencias del partido al Gobierno.

8.4.2. La participación de los colaboradores

Si el partido, con las facultades que la propia ley le confiere, no ejerce nada o casi nada su poder sobre la toma de decisiones, se entiende que las decisiones que se toman en el estado emanan del Gobierno y, en esencia, de los miembros que forman el gabinete. Puede tratarse, sin que esto afecte las apreciaciones, de un gabinete reducido a la manera que plantea Cotta (2001:218), es decir, un gabinete interno seleccionado por los hombres más cercanos al titular del Ejecutivo. De tal suerte que se podría inferir de antemano que la elaboración de las políticas públicas queda a cargo de los departamentos de Gobierno, y la toma de decisiones, del gobernador y sus colaboradores más cercanos.

Pese a las deducciones hechas, no consideramos que esto sea lo acertado en su totalidad. Puede ocurrir, o más bien ocurre, que la mayoría de las políticas sí quedan en manos de los titulares. Pero en las políticas que van más allá —trátese de políticas económicas, sociales o institucionales— los estados pierden en gran medida su soberanía y es la federación la que las toma a su cargo.

> No nos hagamos tontos, nosotros tenemos la responsabilidad de echar a andar las políticas que diseña el gobierno federal […] de "las políticas importantes" […] pero solamente la responsabilidad y nada más, como quien dice somos los encargados de cuidarlas.
>
> De las políticas menores, del día a día, de eso sí nos encargamos nosotros, ahí sí participamos más[17].

En las entrevistas realizadas —en las que se incluye a los gobernadores—, cuando se les preguntó a los entrevistados si creían que el Gobierno federal tenía influencia en las decisiones que tomaba el Gobierno estatal, 92.3 por ciento respondió afirmativamente, y un insignificante 7.7 por ciento respondió que no, o se abstuvieron de contestar.

A quienes contestaron que el Gobierno federal tiene influencia en la toma de decisiones, se les preguntó en qué tipo de políticas consideraban que se daba más este hecho, 75 por ciento respondió que básicamente en las políticas económicas. Al respecto se mencionó que "los recursos provenientes del Gobierno federal ya vienen 'etiquetados'[18], y en los estados no existe una verdadera soberanía tributaria. El Gobierno federal establece los programas que el Gobierno estatal debe seguir. Los estados se limitan a cumplir los designios de la federación[19].

Por otro lado, 4.1 por ciento dijo que los aspectos legales obligan a la federación a tomar las decisiones por los estados; 8.3 por ciento que es fundamentalmente en temas de política donde le interesa intervenir a la federación. Los restantes no se manifestaron.

En resumen, si los miembros del partido situados en el Congreso y con un poder autónomo no ejecutan decisiones por propia iniciativa, no lo van a hacer los colaboradores que fueron seleccionados por criterios

---

[17] Entrevista núm. 12.

[18] La palabra ha sido acuñada para designar la forma en que se han de utilizar los recursos o a lo que se han de destinar por mandato de la federación.

[19] Entrevista núm. 21.

principalmente de amistad. Los miembros del gabinete están ahí para dirigir y velar la ejecución de las políticas públicas de interés nacional. En cuanto a las políticas de interés estatal, son los colaboradores de los miembros del gabinete quienes llegan a determinar las adecuadas, siempre y cuando no se trate de políticas que afecten intereses superiores. De lo contrario, cualquier sugerencia se queda en el olvido. En esencia, en la toma de decisiones, el gobernador por sí solo o con su equipo más cercano, el cual puede estar conformado por algunos secretarios, asesores y consejeros, son quienes toman las decisiones. Por supuesto, estas decisiones están determinadas por el presupuesto manipulado de antemano por la federación, por programas del Gobierno federal y, en general, por las restricciones provenientes del ámbito superior al estatal.

8.4.3. Valoraciones en las fases de elaboración de las políticas públicas

Intentando ser rigurosos, el proceso para determinar el grado de partidismo en el Gobierno se desarrolla, en nuestro caso de estudio, valorando lo acontecido en otras investigaciones. Esto se hace con el fin de superar las complicaciones que en el estudio del tema se han presentado.

Por ejemplo, los estudiosos del tema mencionan que se debe tomar en cuenta la variabilidad de las fases en el proceso de elaboración de las políticas públicas, apuntando que en ellas influyen los Gobiernos, el tiempo y la propia política pública (Cansino, 1997:38). Al mismo tiempo, se debe considerar la tipología convencional de las políticas públicas para su estudio (políticas sociales, políticas económicas y políticas institucionales), en que se toma en cuenta una o dos cuestiones relevantes en el contexto, detectando con anterioridad la intensidad de las diferentes políticas (Cansino, 1997:30). Debe tomarse en cuenta en este proceder si estas políticas "fueron impuestas para la superación de crisis específicas o si son políticas estrictamente rutinarias" (Cansino, 1997:22).

A pesar de estas orientaciones, parece que el estudio no es fácil, puesto que la investigación de las políticas para determinar el partidismo

en un Gobierno es más compleja de lo que parece. Si se atiende a un único periodo de Gobierno, lo que importa es el contexto en que la política surge, el tipo de política y el *porqué* y *para qué* de esa política. Por sí mismo esto ya plantea dificultades. Pero los inconvenientes se acrecientan en extremo cuando tiempo va más allá de un solo periodo de Gobierno. El aspecto longitudinal del caso de estudio modifica cada una de las indicaciones hechas para el estudio del partidismo que nace de la observación de las políticas públicas.

Basta observar el trabajo de Casar (1997) y los traspiés en los que incurrió al tocar la variable de políticas públicas en la exposición sobre la relación entre el Gobierno y el partido que lo sostiene en el caso mexicano[20]. Siguiendo la experiencia de Casar y recordando las anotaciones que Cansino hace sobre el trato de esta variable, se procede al tratamiento intentando cubrir las deficiencias que existen.

Se pudo haber seleccionado el proceso electoral para gobernador de 1991 en San Luis Potosí, encontrando éste justificación en los mismos motivos que Casar señaló para seleccionar una política sobre el proceso electoral para gobernador de Guanajuato[21]. Fueron procesos contemporáneos y similares en los que resolvió la misma autoridad federal y con más exactitud el mismo hombre. En nuestro caso es más justificable por referirnos a un hecho del estado sobre una política en el ámbito estatal y en que el Congreso del estado era la autoridad indicada para resolver. En cambio, el caso de Guanajuato que utilizó Casar se refería al ámbito federal. Otra justificación se hubiera encontrado en las

[20] Véase el capítulo segundo.

[21] "Primero, se desarrolla en la arena política y constituye una cuestión electoral. En contraste con otras decisiones de políticas en las que el papel de partido es confuso, en esta política bien podría esperarse que los partidos asuman un papel sustancial no sólo en el origen o durante las fases de apoyo sino durante todo el proceso. Segundo, envuelve la discusión sobre un fenómeno de gran importancia en política: el federalismo. Tercero, existe una estrecha relación entre esta decisión de política y el reclutamiento como una variable para estudiar la relación entre el partido y el gobierno. Por último, nos puede dar claves importantes sobre la forma como función la subordinación del partido al gobierno y, más importante aún, sobre consecuencias que podría tener para futuras relaciones" (Casar, 1997:76).

opiniones que manifestaron los entrevistados al preguntarles cuál era el acontecimiento político más relevante en los últimos veinte años, ya que un alto porcentaje refirió el acontecimiento en cuestión.

A pesar de ello, la toma de decisiones en el proceso de San Luis Potosí la hemos tomado sólo contextualmente y no como punto de referencia. Con similares condiciones se sucedieron otros acontecimientos a los cuales se les dio el mismo trato contextual. Se procedió así porque el tiempo considerado en este estudio comprende siete Gobiernos y dieciocho años. Se entiende que cuando el tiempo sobrepasa a más de un Gobierno, la selección de una sola política desvirtúa la validez de la elección de esa política. Sin tomar en consideración que se estaría cayendo en las faltas en que incurrió Casar cuando optó por el proceso de Guanajuato.

Ante esto, se tenía la opción de seleccionar una política relevante previamente observada en cada Gobierno, con lo que se tendría, para este estudio, siete políticas públicas. Pero esto lleva consigo otras dificultades, ya que los periodos de Gobierno fueron en extremo irregulares tanto en su origen como en su temporalidad. Por ello esta opción también queda invalidada, por la simple razón de que las políticas públicas eran hechas para crisis específicas, en las que incluso no llegaron a concretarse todas las fases o se cambió la prioridad de la política por avecinarse otra crisis.

Finalmente y después de las elucubraciones que se hicieron sobre todos estos incidentes, la opción más viable para el caso de estudio fueron las entrevistas en profundidad a miembros de los distintos gabinetes de estudio que ejercían cargos de responsabilidad en la elaboración de políticas y en la toma de decisiones. Éstas se realizaron siguiendo la propuesta de Cansino señalada en el apartado sobre la adaptación del enfoque de Gobierno de partidos para ámbitos locales.

Al recordar el diseño de las preguntas que Cansino hizo al hilo de la propuesta, en los apartados siguientes se expresan con brevedad las opciones para una mejor continuidad de las respuestas y los resultados.

8.4.3.1. Identificación de un problema

En la fase de identificación del problema en la elaboración de las políticas públicas, la primera alternativa de respuesta se configuraba sobre la idea de si A) la identificación del problema la hace el partido, la reconoce la autoridad pública y sin grandes cambios se integra en la agenda. En esto estuvo de acuerdo 3.7 por ciento.

En la segunda elección se encontraba la posibilidad de mantener que B) la identificación del problema la hace el Gobierno, pero el partido difiere de ella y no se incluye en la agenda o se modifica sustancialmente. Las respuestas arrojaron 11.11 por ciento a favor.

La tercera disyuntiva expresaba que C) la identificación del problema la hace el Gobierno, el partido entra en divergencias con el Gobierno, pero no consiguen nada; no obstante, el Gobierno flexibiliza insignificantemente la definición del problema. Con lo cual 22.22 por ciento estuvo de acuerdo.

Por último, en la cuarta situación se ubica D) la identificación la hace el Gobierno y no interviene el partido. El porcentaje más alto se obtuvo en este caso; 62.96 por ciento pensó que así sucede.

Tabla 1. Porcentaje de respuesta en la fase de identificación de un problema

A	La identificación del problema la hace el partido, la reconoce la autoridad…	3.7 %
B	La identificación del problema la hace el Gobierno, pero el partido difiere de ella…	11.11 %
C	La identificación del problema la hace el Gobierno, el partido entra en…	22.22 %
D	La identificación la hace el Gobierno y no interviene el partido.	62.96 %

Fuente: Elaboración propia.

Por ello en esta fase es donde con claridad se aprecia que la identificación del problema la suele hacer el Gobierno, y el partido tiene una participación nula. En esta fase la posibilidad más favorable para el partido se presenta cuando se está en la eventualidad de discrepar y el Gobierno cede algo, pero se sostiene en general en sus apreciaciones.

8.4.3.2. Formulación de soluciones

En la segunda fase, la formulación de soluciones, los deseos del partido de participar se pueden incrementar. Es relativamente normal pensar que el comportamiento del partido es distinto dependiendo de la fase en que se encuentra la política pública, así como también el comportamiento del Gobierno.

Al respecto, 14.81 por ciento consideró que A) en la formulación interviene considerablemente el partido, y el Gobierno procede en consecuencia.

Una tasa de 7.41 por ciento apreciaron que B) el partido frena la formulación de soluciones para que pasen a la siguiente fase e impide que el Gobierno adopte dichas soluciones o en su defecto las modifica sustancialmente.

Un igual porcentaje que el anterior, 7.41 por ciento dijo que C) la formulación de soluciones intenta ser frenada por el partido, pero no lo logran y las adopta el Gobierno con cambios mínimos.

La mayoría, 70.37 por ciento manifestó que D) la formulación de soluciones la hace el Gobierno y el partido no tiene ninguna intervención.

Tabla 2. Porcentaje de respuesta en la fase de formulación de soluciones

A	En la formulación interviene considerablemente el partido y el Gobierno…	14.81 %
B	El partido frena la formulación de soluciones para que pasen a la siguiente fase…	7.41 %
C	La formulación de soluciones intenta ser frenada por el partido, pero no lo logra…	7.41 %
D	La formulación de soluciones la hace el Gobierno y el partido no interviene.	70.37 %

Fuente: Elaboración propia.

En esta fase, respecto a la fase anterior, se puede advertir que se incrementa en poco más de ocho puntos la apreciación sobre la

incapacidad del partido para participar en la formulación de soluciones, teniendo el Gobierno nuevamente esta potestad. No obstante, también se incrementa la creencia de que el partido interviene considerablemente. Es decir, domina en gran medida la aseveración de que el Gobierno es el que elabora y estudia las soluciones, pero según muestra el porcentaje, existen políticas en las cuales el partido participa o quizá el mismo Gobierno permite del todo que el partido tenga libertad de acción, al menos en esta fase; porcentaje, sin embargo, nada significativo.

8.4.3.3. Adopción de decisiones

Quizá la adopción de decisiones es la fase más sensible de todas. Es así por lo que la misma fase sugiere. Entre otras cosas, también porque técnicamente no requiere de gran estudio para poder ejercerla, puesto que el análisis se realiza en las fases previas. De modo que en la lógica del proceder de los políticos, es obvio que tengan más intención de presionar aquí para tener una mayor participación, pensando además que la toma de decisiones constituye el acto más evidente de ejercicio del poder.

Los resultados a los que se llegó después de las entrevistas realizadas proporcionan testimonios interesantes. Por mencionar alguno, cuando se indagó sobre si pensaban que A) las decisiones seleccionadas están más cerca de los intereses que muestra el partido, se obtuvo 28.57 por ciento. Porcentaje que si bien no es predominante, sí da muestras, con respecto a los anteriores en este tipo A de preguntas, sobre el aumento en la participación de los políticos partidistas o de los grupos o comisiones que representan al partido.

En sentido contrario a lo obtenido en la pregunta anterior, los números que aparecieron cuando se buscó saber qué opiniones daban a B) las decisiones que toma el Gobierno no coinciden con las apreciaciones del partido, y éste intenta frenar que se pongan en práctica, o si no condicionan que sean modificadas en esencia. Con lo cual un raquítico 3.57 por ciento estuvo de acuerdo en esto.

En la respuesta que encierra la posibilidad de mencionar que C) las decisiones no encajan con las decisiones del partido, por lo que el partido intenta modificarlas sin éxito. No obstante, el Gobierno se muestra indulgente, auque en estricto sentido no cambia su selección, 7.14 por ciento así lo consideró.

En la última pregunta, que es la que coloca al Gobierno como amo y señor de las decisiones, y que nos dice que D) las decisiones del Gobierno se realizan sin intervención del partido, la tendencia se sostuvo como las anteriores, al responder 60.71 por ciento que esto es lo que en realidad ocurre.

Tabla 3. Porcentaje de respuesta en la fase de adopción de decisiones

A	Las decisiones seleccionadas están más cerca de los intereses del partido.	28.57 %
B	Las decisiones que toma el Gobierno no coinciden con las apreciaciones del…	3.57 %
C	Las decisiones no encajan con las decisiones del partido, por lo que el partido…	7.14 %
D	Las decisiones del Gobierno se realizan sin intervención del partido.	60.71 %

Fuente: Elaboración propia.

Reunidos todos los porcentajes se puedo advertir que, auque la diferencia no es importante, es en esta fase donde el porcentaje favorable al Gobierno disminuye y el del partido aumenta. Puede deberse, como se indicaba al inicio del apartado, al deseo de los políticos partidistas de actuar como protagonistas.

8.4.3.4. Ejecución del programa

La ejecución del programa como fase última, según se desprende del conocimiento en la elaboración de políticas, es más probable que quede a cargo del Gobierno. Además de que el Gobierno es quien en la generalidad de los casos lleva la responsabilidad inicial de que se realice. Esta fase se presta a la posibilidad de que, en caso de negativa del Gobierno a la ejecución, si el partido participó en la política, pueden herirse las

susceptibilidades del partido y entrar en conflicto con el Gobierno. Es una fase importante, porque para llegar a ella se debieron dar algunos pasos previos, que constituyen, después de todo ello, el desenlace de la política. Véase ahora las cifras obtenidas.

La primera pregunta de esta fase dice A) la puesta en marcha de una política por parte del Gobierno se realiza con la supervisión del partido en los distintos ámbitos, lo que otorga al partido la posibilidad de modificarla si así lo cree pertinente. A ello 7.14 por ciento de la elite contestó que esto era frecuente.

A la segunda opción de respuesta, que se lee así: B) la ejecución de la política se efectúa con la vigilancia de los partidos en las distintas arenas, posibilitando que el partido, si así lo considera conveniente, afecte el curso de la ejecución y se llegue incluso a renunciar a la misma, se declaró en su defensa la reducida cantidad de 7.14 por ciento, igual a la anterior.

Otro dilema que se planteaba en la elección de las respuestas era la que expresa que C) el partido tiene un control limitado en la ejecución de la política y si discrepa poco puede hacer, aunque el Gobierno se muestra afable con él y ceda insignificantemente. Seleccionó esta respuesta 14.29 por ciento.

Por último, siguiendo la inclinación de todas las fases anteriores, un razonable 71.43 por ciento dijo apoyar la posibilidad de que D) la puesta en marcha de una política se hace con la supervisión del partido, pero ésta es únicamente de carácter formal, por lo que no afecta el curso de la política y ésta se ejecuta conforme a la decisión del Gobierno.

Tabla 4. Porcentaje de respuesta en la fase de ejecución del programa

A	La puesta en marcha de una política por parte del Gobierno se realiza con…	7.14 %
B	La ejecución de la política se efectúa con la vigilancia del partido en las…	7.14 %
C	El partido tiene un control limitado en la ejecución de la política, y si discrepa…	14.29 %
D	La puesta en marcha de una política se hace con la supervisión del partido, pero…	71.43 %

Fuente: Elaboración propia.

Se nos muestra, por tanto, una preferencia reiterada a considerar más acertada la capacidad absoluta del dominio gubernamental en las variadas fases de la elaboración de las políticas públicas. Debe destacarse que también en esta etapa se manifestó la máxima apreciación por parte de la elite sobre el predomino del Gobierno.

Otras consecuencias que se pueden deducir de lo que los números nos dicen serán tratadas en el apartado siguiente.

8.5. Hacia un resultado sobre partidismo en el Gobierno

Con los datos completos, se puede hacer un análisis más detallado en el que se realicen las comparaciones necesarias para identificar el nivel de partidismo existente en nuestro caso de estudio.

En principio, se puede decir que las respuestas manifiestan coherencia en relación con las apreciaciones sobre cada etapa de la elaboración de las políticas. Se menciona esto porque se trata del primer trabajo que pretende corroborar el partidismo del Gobierno mediante entrevistas en profundidad, con la intención de que sea más exhaustivo que los trabajos hasta ahora publicados.

La coherencia se observa en la poca variación entre los tipos de respuesta en las distintas fases que se toman en cuenta. En todas ellas se tiende a preferir la elaboración de las políticas sin la intervención del partido y una alta autonomía del Gobierno. Pero es interesante detenerse un poco más en cada conjunto de respuestas y comenzar a verlas como un todo con un único fin: averiguar el grado de influencia del partido en el Gobierno.

El tipo de respuesta A alcanzó su máximo porcentaje en la fase de adopción de decisiones, lo que quiere decir que en esta fase existe una mayor voluntad de los hombres del partido de participar. Aunque, realizando una crítica de esto, el incremento no es de gran interés y puede ser visto sólo como un paliativo para las fuerzas partidistas que en determinadas ocasiones se dejan oír. A lo que el Gobierno responde aflojando un poco su supremacía y les cede algún espacio en las decisiones. Un espacio que no pone en peligro su predominio.

Las respuestas de tipo B, que en general manifiestan una crispación por parte del partido de tal grado que el mismo partido llega a afectar la política o en su defecto la extingue, son las que en ninguna fase llegan a tener suficiente fuerza para que signifiquen algo importante. Sin embargo, de este hecho se deduce una conclusión interesante: ese lánguido porcentaje que se alcanza lleva a afirmar que ocurren pocas desavenencias entre el partido y el Gobierno. Y cuando las circunstancias han provocado que esto suceda, el partido no es el que ha llevado la mejor parte.

En el tipo C, las contestaciones obtenidas fueron similares a las de tipo B, con la salvedad que en la identificación del problema las de tipo C incrementan un poco el número, pero no es trascendental. Se confirma así el testimonio sobre el poco enfrentamiento entre el partido y el Gobierno.

El porcentaje de respuesta de tipo D es tan alto que ni siquiera puede ser discutido, ronda por encima de los sesenta puntos, y en la fase de formulación de soluciones y de ejecución de la decisión sobrepasa los setenta puntos, por lo que no quedan dudas sobre la imposición de la voluntad del Gobierno.

A la vista de las respuestas se puede determinar, por tanto, que en lo referente a la elaboración de las políticas públicas, la influencia del partido es nula. Es el Gobierno el que se encarga en buena medida de todas y cada una de sus fases, y sólo excepcionalmente el Gobierno permite una insignificante participación que no se podría llamar influencia. Es una participación consentida porque el Gobierno no la discute con el partido, ni entra en controversias, como lo indican las bajas cifras de tipo B y C.

Por otro lado, debido a los pasos que se siguieron para determinar el partidismo en el Gobierno, no se pudo —al menos en el caso estudiado— determinar en qué políticas le interesa al partido intervenir y en cuáles otras se reserva su participación. Como se apreció en el capítulo cuarto, relativo al contexto y de lo cual se hicieron algunos apuntes en este mismo capítulo, se depusieron gobernadores priístas

cuando el principal afectado era el partido, y los acuerdos y las soluciones de la cúpula pasaron por encima de la opinión de la elite del partido en el ámbito local y del mismo Gobierno estatal.

De lo aquí obtenido se vislumbra que, siguiendo el modelo de Gobierno de partidos, son muy escasas las relaciones que se establecen entre el Gobierno y el partido que lo sostiene en lo que corresponde a las políticas públicas. Esto es lo mismo que decir que el partidismo en el Gobierno no se da y que, pese a la importancia del partido, el Gobierno es quien decide las políticas que se han de ejecutar.

Es importante destacar que los políticos del estado parece que no consideran la participación partidista como un proceder democrático. Así se observa cuando reconocidos políticos del estado, tanto del partido oficial como miembros de la oposición, no han visto a los partidos políticos como vías idóneas para alcanzar un mejor Gobierno. Por el contrario, la idea ha sido que los partidos en determinados momentos llegan a estorbar.

Salvador Nava, por ejemplo, no creía en los partidos políticos (Salinas *et al*., 1996:82). Creía más en la lucha cívica y tenía una forma muy precaria de concebir la democracia. Decía:

> El pueblo de México no pertenece a ningún partido, no quiere agruparse en ellos, será porque les tiene desconfianza, será por falta de convencimientos, será porque no conoce la ideología o porque no le interesa conocerla; en fin, hay muchas causas, no comprometerse dentro de un determinado partido, de ahí la necesidad que vemos nosotros de que se formen frentes cívicos de población, únicamente para luchar por todos los problemas que ellos tienen, pero fuera de cualquier partido; lo que yo creo que se debe perseguir es, precisamente, la democracia. Ya después se agrupará para formar representantes que vayan a los Congresos, al Senado, para que de ahí se oiga lo que ellos exigen, y entonces ya se podrá legislar conforme a la voluntad popular, porque ahorita no se legisla conforme a la voluntad popular, porque no le deben el puesto al pueblo (Borjas, 1992:205-206).

Otro conocido líder y alto cargo del estado expresaba: "El Gobierno es el que debe estar a cargo de la aplicación de las políticas y la ley, no hay que hacerle tanto caso a los partidos, que la mayoría de las veces lo que hacen es impedir o retardar el desarrollo de la buena voluntad del gobierno. Por ejemplo, en Singapur se aplica la ley a rajatabla y el Gobierno ejerce su autoridad y, claro, está siendo potencia mundial"[22].

Quizá estas falsas apreciaciones acerca de los partidos políticos y su participación son la causa de que el desarrollo de las políticas públicas haya sido muy endeble. Estas visiones de los líderes rompen con la hipótesis de Cansino (1997:13) que vincula el carácter democrático con la participación de los partidos políticos.

Con todo esto, parece que los líderes no advierten que esa misma apuesta por debilitar a los partidos hace que el Gobierno quede a cargo de todas las fases de las políticas públicas, y por esa razón puede hacer lo que le viene en gana por no tener a nadie con suficiente peso para que le cuestione su proceder. A esto se une la torpe idea de los políticos del Gobierno de que es a ellos a quienes se debe confiar en exclusiva la elaboración de las políticas públicas.

[22] Entrevista núm. 2.

Bibliografía específica

Aguilar Villanueva, Luis F. (eds.) (1993), *La implementación de las políticas*, México, Porrúa.

——— (1994), "El presidencialismo y el sistema político mexicano: del presidencialismo a la presidencia democrática", en Alicia Hernández Chávez, *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 40-74.

Baena del Alcázar, Mariano (1985), *Curso de Ciencia de la Administración*, Madrid, Tecnos.

Blondel, Jean, y Mauricio Cotta (Eds.) (1996), *Party and Government: An Inquiry into the Relationship between Government and Supporting Parties in Liberal Democracies*, Londres, Macmillan Pub. Ltd.

Borjas Benavente, Adriana Leticia (1992), *El tratamiento periodístico de la información del movimiento político denominado navismo: 1958-1963*, México, Tesis presentada en la Universidad Iberoamericana para obtener título profesional.

Cabrero Mendoza, Enrique (1997), "Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las *policy sciences* en contextos cultural y políticamente diferente", México, cide.

Camp, Roderic Ai (1990), *Los empresarios y la política en México: Una visión contemporánea,* México, Fondo de Cultura Económica.

——— (1995), *La política en México*, México, Siglo xxi.

Cansino, César (coord.) (1997), *Gobiernos y Partidos en América Latina. Un estudio comparado,* México, Centro de Estudio de Política Comparada.

Casar, María Amparo (1997), "Las relaciones gobierno partido en México", en César Cansino (coord.), *Gobiernos y Partidos en América Latina*, México, Centro de Estudio de Política Comparada, pp. 47-116.

Castles, F. G., y R. Wildenman (eds.) (1986), *Visions and Realities of Party Government* (Colección The Future of Party Government), Berlín, DeGruyter, European University Institute Series.

Cosío Villegas, Daniel (1973), *El sistema político mexicano*, México, Joaquín Mortiz.

Cotta, Maurizio (2001), "Sobre la relación entre partido y gobierno", *Desarrollo Económico*, vol. 41, núm. 162, julio-septiembre, pp. 201-234, Buenos Aires, ides.

Dahl, Robert A. (1961), *Who Governs? Democracy and Power in an American City*, New Haven, Yale University Press.

Dye, Th. (1975), *Understanding Public Policy*, Englewood Cliffs, Prentice Hall.

González Casanova, Pablo (1981), *El Estado y los partidos políticos en México*, México, Era.

——— (1985a), *La democracia en México*, México, Era.

Jones, Ch. O. (1970), *An Introduction to the Study of Public Policy*, Belmont, Duxbury Press.

Katz, Richard (ed.) (1987), *Party Governments: European and American Experiences* (Colección The Future of Party Government), Berlín, DeGruyter, European University Institute Series.

Loaeza, Soledad (1999), *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994*.

Oposición leal y partido de protesta, México, Fondo de Cultura Económica.

Lujambio, Alonso (2000), *El poder compartido: un ensayo sobre la democratización mexicana,* México, Océano.

Medellín Torres, Pedro (1997), "Inestabilidad, incertidumbre y autonomía restringida: Elementos para una teoría de la estructuración de Políticas Públicas en Países de Baja Autonomía Gubernativa", *Reforma y Democracia*, núm. 8, mayo, pp. 37-102, Venezuela, clad.

Meny, Ives, y Jean Claude Thoening (1992), *Las políticas públicas,* Barcelona, Ariel.

Nohlen, Dieter (1994), *Sistemas electorales y partidos políticos,* México, Fondo de Cultura Económica.

O´Donnell, Guillermo, y Oscar Oszlak (1984), "Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una Estrategia de Investigación", en Bernardo Kliksberg y J. Sulbrnadt (comps.), *Para investigar la administración pública*, Alcalá de Henares-Madrid, inap, pp. 89-138.

Peschard, Jacqueline (1994), "Liderazgo en el cambio político de México", en Silvia Dutrénit y Leonardo Valdés (coords.), *El fin de siglo y los partidos políticos en América Latina*, México, Instituto Mora y Universidad Autónoma Metropolitana, pp. 381-397.

Peters, Guy B. (1999), *La política de la burocracia*, México, Fondo de Cultura Económica.

Regonini, Gloria (1991), "El estudio de las Políticas Públicas", *Documentación Administrativa*, núm. 224-225. Madrid, inap.

Reyes-Heroles, Federico (2002), "Prevaricadores", México, *Reforma*, 12 de marzo.

Rose, Richard (1987), "Steering the Ship of the state: One Tiller but Two Pairs of Hands", *British Journal of Political Science*, vol. 17, núm. 4, octubre, pp. 409-433. Cambridge, Cambridge University Press.

Salinas Castillo, Danae Maria, y María Mercedes Ortiz (1996), *El liderazgo político como generador de Participación Ciudadana: El Movimiento Navista en San Luis Potosí 1958-1991*, México, Tesis presentada en la Universidad Iberoamericana para obtener título profesional.

Smith, Peter (1981), *Los laberintos del poder*, México, El Colegio de México.

Suárez Farias, Francisco (1991), *Elite, tecnocracia y movilidad política en México,* México, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.

Subirats, Joan (1988), "Consideraciones político-administrativas sobre la puesta en práctica de las políticas públicas", *Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 9, julio, Barcelona.

——— (1989), *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*, Madrid, inap.

Waldo, D. (1960), *Teoría política de la Administración Pública. El Estado administrativo*, Madrid, Tecnos.

NOVENO

CAPITULO IX

Capítulo noveno

La relación clientelar partido y Gobierno: el clientelismo en San Luis Potosí

9.1. Introducción
9.2. Apuntes previos: antecedentes y dificultades que plantea el clientelismo
    9.2.1. El clientelismo como una de las dimensiones del Gobierno de partido
    9.2.2 Clientelismo político mexicano
9.3. La elite local de San Luis Potosí como patrones
    9.3.1. El partido sostenedor
    9.3.2. El Gobierno municipal como cliente
    9.3.3. El Congreso
9.4. La elite local de San Luis Potosí como clientes
    9.4.1. El Gobierno federal
    9.4.2. El partido sostenedor en el espectro nacional
9.5. Otras clientelas de interés en las relaciones del Gobierno y partido
    9.5.1. Los empresarios
    9.5.2. Los partidos minoritarios, la sociedad civil, la Iglesia católica y la prensa
9.6. El debilitamiento del clientelismo en las relaciones Gobierno-partido

9.1. Introducción

El objeto del presente capítulo es corroborar la presencia de prácticas clientelares en el ámbito del estado de San Luis Potosí. Reconociendo las dificultades que entraña el clientelismo como variable explicativa del modelo de Gobierno de partidos, se hacen algunos apuntes previos al respecto y posteriormente dichos apuntes se extienden al clientelismo en México.

El estudio continúa con el análisis de la elite local de San Luis Potosí en su calidad de patrón frente a la relación que guarda con el partido sostenedor, el Gobierno municipal y el Congreso. De la misma manera, y sabiendo que en el patronazgo la posición de cliente o patrón se ejerce, la mayoría de las veces, indistintamente, se estudia la elite local de San Luis Potosí como cliente del Gobierno federal y el partido sostenedor en el ámbito nacional.

Realizadas las observaciones respectivas, se pasa a considerarán otros actores en las prácticas clientelares que entre el Gobierno y el partido sostenedor en el estado, ya como mediadores, ya como clientes. Esta circunstancia normal en el clientelismo hace que deba fijarse la atención en los empresarios en un primer lugar, y en los partidos minoritarios, la sociedad civil, la Iglesia católica y la prensa después.

Los incisos referidos en concreto a San Luis Potosí se sustentan en el clientelismo que ha podido advertirse en los eventos y hechos más destacados del estado, los que pueden deducirse a través de la prensa y demás publicaciones periódicas, las respuestas personales de los actores y, en menor medida, los documentos que fue posible consultar.

Por último, se hacen observaciones sobre lo que en la época reciente ha ocurrido con el clientelismo en el sistema político mexicano.

9.2. Apuntes previos: antecedentes y dificultades que plantea el clientelismo

El clientelismo es un fenómeno que se ha estudiado intermitentemente desde la década de 1950. No es un tema nuevo ni agotado, a pesar de la vasta literatura que existe sobre éste[1]. Además es un asunto en que confluyen varias disciplinas, y todas ellas intentan explicarlo desde su campo. Así tenemos que fue la antropología la que dio carta de naturaleza al clientelismo, pero no pasó mucho tiempo hasta que la sociología lo incorporara como un tópico de su área. Asimismo, el propio clientelismo entraña cuestiones que atañen a la ciencia política, por lo cual a esta ciencia no le es indiferente. De la misma forma, la historia también se ha ocupado de él.

La antropología se introduce en el estudio del clientelismo desde la interpretación de los códigos culturales; la sociología se interesa desde la perspectiva de las relaciones sociales, y la ciencia política analiza la repercusión en los sistemas políticos. La historia lo ha abordado desde su más añeja manifestación denominada caciquismo (Moreno, 1999).

De todo lo anterior se desprende que el clientelismo bien puede ser estudiado como variable dependiente o como variable explicativa, y de cualquier forma consigue una importancia preponderante. Puede situarse en el centro de un grupo de disciplinas e igualmente puede colocarse en el centro de un buen número de temas.

Muchos autores ubican el nacimiento de las relaciones patrón-cliente en las que se sostenían entre los terratenientes y los arrendatarios en las sociedades campesinas en específico. También se ha extendido,

[1] Sobre la literatura existente en sociología, antropología y ciencia política, consúltese a Javier Auyero (1996), "La doble vida del clientelismo político", *Sociedad*, núm. 8, abril, pp. 31-56. Su trabajo hace un rastreo interesante sobre las diferentes visiones en el estudio del clientelismo y sus limitaciones. Respecto a la literatura que trata el tema del clientelismo en España, consúltese el trabajo de José Cazorla Pérez (1995), "El clientelismo de partido en la España de hoy: una disfunción de la democracia", Madrid, Centro de Estudios Constitucionales y Políticos, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 87, enero-mayo, pp. 35-52. En la primera nota a pie de página cita los trabajos más destacados.

entre los estudiosos del fenómeno, la vinculación con el subdesarrollo de las regiones, es decir, con la hipótesis de que a mayor desarrollo corresponde menor clientelismo, y viceversa, hipótesis que ha dado lugar a controversias. Por citar algunas posiciones, hay quienes ven el clientelismo como un paso adelante en el desarrollo político y quienes lo ven como un fenómeno en extremo desfavorable[2].

Lo que se ha dicho de la génesis del clientelismo y el hecho de que se presente con más frecuencia en lugares con poco desarrollo puede indicar cierta probabilidad, pero no debe tomarse como determinante.

Ahora bien, aunque se tenga en mayor o menor grado la evidencia de los orígenes del clientelismo y se pertenezca a tal o cual corriente sobre su beneficio o perjuicio, esto no constituye todo el problema. El clientelismo es un fenómeno mucho más complejo de lo que se piensa.

Ya señalaba Silverman (1986:17) las variadas maneras en que puede presentarse en diferentes tiempos y lugares, y la forma cómo es percibido y por quién es percibido[3]. Incluso hay problemas en la manera objetiva-subjetiva como lo han abordado los distintos estudiosos del tema, lo que se manifiesta en los trabajos existentes (Auyero, 1996).

De ahí que en nuestro estudio no se pretenda establecer nuevas líneas de investigación o teorizar para introducir un debate respecto al patronazgo. Este análisis ve al clientelismo en esencia como variable independiente para la consolidación de la búsqueda del nivel de partidismo del Gobierno en el ámbito de estudio y con las características dadas. Por tanto, más que aportaciones respecto al clientelismo, lo cual

---

[2] Auyero (1996) menciona a Boissevain, Powell, Weingrod y Silverman como autores que posicionan al clientelismo como un avance dentro del desarrollo y a Lemerchand y Legg, Zuckerman, Barnes y Sani, y Schenider como autores que lo ven en forma negativa para la democracia y la modernización.

[3] En este trabajo de Silverman se apuntan las diferencias entre enfoques "éticos" y enfoques "émicos". Entre otras cosas, señala que "El análisis 'ético' se ocupa únicamente del comportamiento real de la gente, pero el análisis "émico" investiga más que ideales: busca modelos de conocimiento tanto de lo que se supone que sucede como de lo que de hecho sucede (que no es lo mismo que lo que se puede *observar* que sucede)" (Silverman, 1986:21). Para un mayor entendimiento de los conceptos que se adoptan es conveniente remitirse a la obra en cuestión.

sería materia de otro estudio, el apartado intenta desentrañar cómo son las relaciones patrón-cliente, y así corroborar la influencia que tiene el partido en el Gobierno.

Pero sí es de nuestro interés aclarar el concepto a que nos habremos de referir, con el fin de no enturbiar la exposición. Así como esclarecer conceptos que están próximos al fenómeno y que por las características que presentan pueden llevar a confusiones.

El carácter multidisciplinario del clientelismo a que aludimos al principio ha producido también sus diferencias. Hay científicos que proponen diferencias entre el clientelismo de los antropólogos y el clientelismo de los politólogos (Weingrod, 1986:64). No obstante, esta es una postura no consolidada (Moreno, 1995). Pese a ello, lo que sí resulta indiscutible es que el clientelismo se ha transformado y manifiesta notables diferencias.

Inicialmente, al clientelismo se le atribuyen ciertas características, y de acuerdo con ellas se llega a definir y a producir las más variadas interpretaciones. Esas interpretaciones han llevado a delimitar el término y hacerlo más especifico según el caso concreto. La generalidad de los científicos que tratan el clientelismo y los términos con los que se suele entender, tales como "vínculos patrón-cliente", "patronazgo", "alianzas diádicas" (Zuckerman, 1986:93), coinciden en que el fenómeno se presenta si se trata de relaciones informales, en las cuales existe un intercambio recíproco de bienes y/o servicios, mediando la posibilidad de vínculo afectivo o emocional, con una fuerte desigualdad. Dicha relación no es producto de un contacto circunstancial.

De acuerdo con estas premisas, el caciquismo se encuadra como la más antigua expresión del clientelismo, y se establecen las líneas diferenciales respecto al feudalismo[4], con cuyo sistema se le vincula en

[4] "El feudalismo tampoco constituye una forma de patronazgo, a pesar de que las semejanzas son obvias. El feudalismo puede definirse como un sistema que distingue tajantemente entre guerreros y campesinos, asignándoles estatutos jurídicos; dentro del suyo, además, cada individuo del estrato de los guerreros controla autónomamente un territorio delimitado, en el que combina el ejercicio de las funciones administrativas, judiciales y militares; por último, el sistema está organizado de tal manera que los señores locales deben obediencia

determinados momentos. Aunque también existe una línea histórica muy tenue que relaciona el feudalismo y el padrinazgo[5].

Así como ocurre en el feudalismo, hay otras expresiones que saltan a la arena cuando se trata del patronazgo, como puede ser el denominado paternalismo[6], con el cual no debe confundirse. En iguales circunstancias se encuentran otros fenómenos que se vinculan con el patronazgo y que dan lugar a un debate sobre el mismo. En este sentido, es muy común que el poder[7] y la explotación[8] se asocien estrechamente al patronazgo.

Lo que hasta ahora se ha dicho corresponde en estricto sentido a lo que se ha identificado como el "clientelismo tradicional". Pero, como se ha expuesto antes, las relaciones patrón-cliente han tenido sus transformaciones. El clientelismo, en su análisis, ha manifestado sujeción a factores históricos, tales como la cultura del lugar, y en este sentido ha respondido a ellos. Asimismo se entrelaza con factores de orden político, lo que es fácilmente comprensible, pues, como afirma Gellner, "la política es propicia al patronazgo" (Gellner, 1986:16). De todo esto

a los que están situados por encima de ellos en una pirámide que, en términos ideales, tiene a un solo individuo en su vértice" (Gellner, 1986:11).

[5] La evolución de las relaciones entre padrino y cliente se sitúa en Inglaterra donde se reconocen tres etapas: "La primera fue el feudalismo, cuyos rasgos centrales son el vasallaje y la entrega de feudos, la herencia y la asignación de tierras. La segunda etapa fue la del llamado *feudalismo bastardo* […] Sus rasgos característicos eran *vestido y manutención* […] La tercera etapa ha sido bautizada como *padrinazgo patrimonial* y se desarrolla durante el siglo XVI alrededor de la *burocracia patrimonial* y el manejo del cargo y el privilegio reales" (Lind, 1997:176).

[6] El paternalismo "es primordialmente una institución económica, relacionada con la forma de organizar una unidad productiva y de regular las relaciones entre los subordinados y los dueños de los medios de producción o sus agentes". Tomado de Cazorla (1995:38) respecto a lo manifestado por N. Abercrombie y S. Hill (1976), "Paternalism and Patronage", *British Journal of Sociology*, núm. 27.

[7] Sobre el empleo del concepto de poder en los análisis del patronazgo consúltese a Alan Weingrod (1986), "Patronazgo y poder", en Ernest Gellner *et al*., *Patronos y clientes*, Madrid, Júcar Universidad, pp. 63-77.

[8] James Scott hace interesantes apuntes sobre la explotación de la clase agraria en su artículo "¿Patronazgo, o explotación?", incluido en Ernest Gellner *et al*. (1986), *Patronos y clientes*, Madrid, Júcar Universidad, pp. 35-61.

se desprende que el clientelismo no ha sido un fenómeno estático, sino que, por el contrario, ha cambiado considerablemente.

Otro problema que plantea el clientelismo es que metodológicamente ha contado con una pobre operacionalización. Por su naturaleza, no existen indicadores concretos aplicables que esclarezcan el grado de clientelismo que se puede alcanzar en tal o cual lugar. A lo sumo se ha logrado identificar el fenómeno y se han descrito características y variaciones del mismo debidas a las circunstancias en el lugar de estudio. Pero cuando en el pasado se plantearon generalizaciones, éstas dieron lugar a problemas que llegan hasta nuestros días, las controversias se tornan innumerables y, en conclusión, en este sentido poco se ha logrado[9].

No obstante, esto no significa que los estudios sobre el patronazgo no hayan supuesto avances en la solución de los problemas que plantea. La dinámica del patronazgo exige estar constantemente atento a su evolución y presto a observar el nacimiento de nuevas y distintas manifestaciones.

Una prueba de ello es la aparición de una tercera figura que la literatura, sobre todo anglosajona, ha denominado *broker*, que en castellano corresponde al concepto de "mediador" o "intermediario". Esta figura altera en estricto sentido la idea de "alianza diádica" y la pone en tela de juicio. El mediador o intermediario ha sido considerado el que "los *comunica* y *puede* representar ambos papeles a la vez, aprovechando su función de bisagra en beneficio propio" (Moreno, 1999:76)[10]. Esta tercera figura encaja mejor en lo que se ha dado en llamar el "clientelismo moderno", en contraposición al "clientelismo tradicional", al que antes se ha aludido.

---

[9] Dan cuenta de esto las discrepancias planteadas al conocido trabajo de Pitt-Rivers (1989), *Un pueblo de la sierra: Grazalema*, Madrid, Alianza; en los estudios de Alier Martínez (1968), *La estabilidad del latifundismo*, París, Ruedo Ibérico, pp. 258-265 y de David Gilmore (1980), *The People of the Plain. Class and Community in Lower Andalusia*, Nueva York, Columbia University Press.

[10] La cursiva es nuestra, ya que en el original de Moreno Luzón se expresa "los comunicaba y podía" y, se ha hecho el cambio por considerarlo aplicable hoy en día.

El clientelismo moderno, por tanto, "se circunscribe ahora a la distribución de recursos estatales, especialmente de trabajos del sector público, y también a una gran gama de favores distribuidos a través de las agencias públicas estatales como respuesta al apoyo político prestado a los agentes" (Cazorla, 1995:39). Además de esto, en el clientelismo moderno las relaciones pueden ser de dependencia, pero no tienen por qué significar una inferioridad social, como en el clientelismo tradicional. Las relaciones no son siempre estrictamente verticales, sino que también pueden ser horizontales (Cazorla, 1995:36). Este razonamiento actual rompe con la idea de Auyero, apoyada en otros estudios, de que "las relaciones clientelares coinciden con el patrón básico que define a las relaciones de dominación: un sujeto de acción, el otro objeto de ella; uno siempre arriba, otro siempre abajo; uno que es quien hace, otro que es a quien le hacen" (Auyero, 1996:42).

Este clientelismo, como se puede ver, se refiere a asuntos de carácter político, por lo que poco a poco va dejando de aludirse al clientelismo de manera genérica y se va acotando el término. Criterio del cual no nos apartamos por ser precisamente lo que buscamos acerca del concepto que se desea utilizar.

En este tesón de particularizar el término, surge la denominación de clientelismo de partido, el cual se verifica cuando un partido político es el instrumento de la relación que se establece:

> […] entre posiciones funcionalmente diferenciadas, e implica una confianza y un compromiso en pro de un favorecimiento mutuo, por lo general en perjuicio de terceros que tendrían mejor derecho, pero sin aportaciones económicas (al menos en un primer momento), y siendo habitualmente duradera. La dependencia que se suele establecer no necesariamente presupone una inferioridad-superioridad social (Cazorla, 1995:42).

Cuando se habla de "apropiación privada de recursos oficiales con fines políticos" (Leal, 1990:47), si "los recursos que se distribuyen son

públicos" (Moreno, 1999:88), o si "es la utilización de fondos públicos y empleos públicos para la prestación de favores como base para la formación de clientelas" (Cazorla, 1995:45), se está en presencia del clientelismo político, concatenado y poco indiferenciado, como se ha podido ver, del clientelismo de partido.

Cabe indicar que, en esta acepción del clientelismo, de nueva cuenta se presentan conceptos que vale la pena entender con claridad. Como en muchos otros temas a los que se refiere la política y de los que el patronazgo no escapa, conceptos como "nepotismo" y "corrupción" resultan recurrentes. Por lo cual, dentro del clientelismo político, el nepotismo puede ser considerado un subtipo de aquél, con la particularidad de que en el nepotismo hay un lazo familiar que por obvias razones produce un grado de confianza distinto que el clientelismo político (Cazorla, 1995:46).

Por otra parte, la diferencia entre clientelismo político y corrupción en principio está dada por el interés económico que exige ésta. Como consecuencia de ello, la corrupción es vista a todas luces como ilegal. Cosa muy distinta sucede con el clientelismo político, que puede llegar a ser legítimo y, si no legal, al menos no tachado de ilegal, lo cual depende en buen grado de la cultura política. Finalmente, la corrupción no se ajusta en exclusiva a grados de subordinación, jerárquicos o en busca de la dominación, como puede suponer en ciertos momentos el clientelismo político (Cazorla, 1995:46). En resumen, se puede aseverar que la corrupción es un fenómeno más alterado y trastocado que el clientelismo político propiamente dicho.

9.2.1. El clientelismo como una de las dimensiones del Gobierno de partido

Llegados a este punto, y con el conocimiento que tenemos sobre el clientelismo, conviene mencionar ahora su importancia en el modelo de Gobierno de partido. Mientras que las variables de reclutamiento y políticas públicas no se corresponden entre sí, aunque incidentalmente

pudieran hacerlo, la variable clientelismo no sólo se corresponde con el modelo, sino además con las variables mencionadas. Es decir, el clientelismo político puede arrojar datos que aclaren las formas de reclutamiento y la toma de decisiones en las políticas públicas, como variable explicativa de ellas.

Por otro lado, como dice Moreno Luzón:

> La práctica del clientelismo está reforzada por la existencia de ciertos valores orientados hacia los asuntos públicos, es decir, de una determinada cultura política. El componente básico de esa cultura política, no el único pero sí el más relevante para la viabilidad del patronazgo, es el particularismo, la preferencia por la consecución de fines privados sobre la satisfacción de los intereses de colectivos extensos y, por supuesto, de los intereses generales (Moreno, 1995:18).

Lo que se quiere decir con esto es que la cultura política, como variable interviniente de las relaciones que se establecen entre el Gobierno y el partido que lo sostiene, se interrelaciona también y en gran medida con el clientelismo, y en concreto con el clientelismo político a que se refiere Moreno Luzón y que interesa en este trabajo.

El rastreo de los conceptos y de los distintos fenómenos que giran en torno al patronazgo tiene la finalidad de obtener el concepto útil para este estudio y de dotarlo de pragmatismo para que auxilie la exposición. Con este razonamiento, se parte de dos conceptos acuñados en la investigación de Cazorla, que define en su trabajo "El clientelismo de partidos en la España de hoy: una disfunción de la democracia" (1995).

El primer concepto del que se podrá hacer uso en su momento y que se toma en sentido utilitario es "clientelismo laboral", el cual se caracteriza por la distribución de puestos en el sector público o parapúblico (Cazorla, 1995:48). El segundo concepto que ha servido de apoyo es "clientelismo concesional", el cual se ha de

entender como el otorgamiento de concesiones para licencias de obra, de exportación, juegos u obtención de subvenciones o exenciones de relevancia individual o colectiva; incluyendo el financiamiento de partidos, el tráfico de influencias, etcétera (Cazorla, 1995: 48-49).

Después de haber aclarado en cierto modo los conceptos que podrían salir al paso en el estudio y darían lugar a confusiones sobre los problemas que plantea el clientelismo político, y quedando introducidas las ideas que auxilian esta investigación como son el clientelismo de orden laboral y el concesional, pasamos al clientelismo político que se desarrolla en México. Éste habrá de proporcionarnos criterios más precisos que nos permitan conocer más el grado de partidismo en el Gobierno a través del clientelismo.

9.2.2. Clientelismo político mexicano

El clientelismo en México ha adoptado formas de muy diversa índole. Las relaciones diádicas no se han desarrollado sólo en el ámbito de las sociedades campesinas, como los estudios antropológicos han pretendido establecer sobre el origen del clientelismo en las regiones estudiadas. En México el patronazgo se ha extendido más allá.

Según la forma como se mire, el clientelismo existente en México podría ser tachado como evolución o como involución. La vinculación del clientelismo con el campo, en la actualidad, tanto en México como en muchos otros lugares, ha quedado sobrepasada. El clientelismo ya no es, ni con mucho, un fenómeno exclusivo de las zonas rurales, sino que existe también en zonas en extremo urbanizadas y entre ciudadanos informados y con altos niveles de educación. Esta circunstancia lleva a pensar que su explicación no se encuentra sólo en los estudios antropológicos y sociológicos que ven al clientelismo como una relación social a favor de la clase dominante. También puede ser visto como costumbres que constituyen atavismos culturales. Estos atavismos quizá no se reconocen en su origen, pero sí en el establecimiento, desarrollo o permanencia del clientelismo.

Así, se advierte ampliamente que el sistema político mexicano ha resultado ser un buen caldo de cultivo para el clientelismo. Esta identificación clara se debe tal vez, como señala Lomnitz (1990:217), a que "Los efectos de los modos informales de intercambio en las sociedades se pueden apreciar mejor cuando el sistema formal es más rígido y omnicomprensivo o monolítico". Este carácter omnímodo ha sido, desde luego, ejercido por la díada PRI-Gobierno que ha secundado desde décadas atrás el caudillismo y el caciquismo, así como el corporativismo —formación base del partido—. Debe apuntarse, por supuesto, que estos caudillos y caciques regionales han sido controlados por el presidente (Gonzáles Casanova, 1985a:48). La aspiración de control de los caciques se remonta a años atrás, cuando la lucha por la centralización del poder era vigorosa. En esos tiempos, la elite gubernamental intentaba que el Estado sustituyera a los caciques creando un clientelismo de masa, sin perder los sistemas de protección y dependencia existentes (Loaeza, 1985). De esta forma el centralismo se fue haciendo fuerte hasta llegar a la estructura actual en que:

> El mentor más importante en la estructura clientelista mexicana es el presidente, cuyo control sobre el gobierno estatal se basa en una gran diversidad de facultades formales e informales.
>
> Esta estructura clientelista, con el presidente en la cúspide, se extiende a todo lo largo de la jerarquía. Los gobernadores designan y remueven funcionarios estatales y municipales y los presidentes municipales hacen lo mismo localmente (Rodríguez, 1999:62).

En este mismo orden de ideas:

> El sistema político mexicano está constituido con base en el continuismo de un conjunto de elites que influye directamente en las posibilidades del presidente a elegir a las personas que ocupan los altos puestos políticos. Aún más a la elección del propio presidente, que se encuentra más limitado por el ambiente político y por las recompensas que se ve obligado a dar a las camarillas que los sostienen (Zamitz, 1988:79).

Estas camarillas han encontrado en el sistema clientelar un ambiente halagüeño. Gracias a ellas, tanto el PRI como el Gobierno han conseguido su sostenimiento, en que las camarillas o este faccionalismo son un punto clave en el ejercicio del poder. Esto ha sido así porque dentro del sistema político mexicano se ha ejercido el patronazgo como estrategia concreta de poder, por encima de la coerción y la violencia. En este proceder, las camarillas y sus líderes han sido parte de esa gran maquinaria clientelar que ha alcanzado niveles importantes en el proceso de integración, tanto del poder como de la sociedad. Lo que se traduce en que la integración en el poder y el acceso a él exigen la pertenencia a una camarilla que tenga posibilidades de establecer relaciones clientelares que permitan su avance en la estructura de poder. En este mismo sentido, las camarillas y sus líderes llegan a ocupar la posición de mediadores entre el Gobierno y la sociedad, posibilitando, en no pocas ocasiones, la integración de zonas sociales marginadas. Por estos motivos se ha llegado a considerar el clientelismo como una práctica habitual y legítima.

Los miembros de las camarillas en el sistema político mexicano se vuelven mediadores. Es decir, las camarillas llegan a constituir grupos de mediadores que actúan a favor de su patrón, o de sí mismas, con el fin de mantenerse o acceder a niveles superiores de poder. Pues bien, estos mediadores o intermediarios, como se dijo arriba, han llegado a ser pieza importante en el desarrollo de las políticas del Gobierno y, en determinado momento, han conformado el eje de la toma de decisiones. Dentro de estas relaciones patrón-intermediario-cliente, la función de mediador puede ejercerla casi cualquier persona que se encuentre en una posición importante o aquellas cuya influencia y/o legitimidad sirvan a los intereses del patrón. Se desprende de ello que el mediador es un sujeto más del proceder clientelar, y éste es propio del sistema político mexicano.

Por lo que se refiere al sistema electoral, de importancia significativa en las relaciones patrón-cliente, en México éste se puede definir "como aquel en que la sagacidad gubernamental impera y

no el ánimo democratizador ni la estrategia de largo plazo□ (Molinar, 1991:113). Ahora bien, esta sagacidad ha estado plagada de prácticas clientelares, pues los lánguidos ordenamientos electorales que por largo tiempo existieron en México posibilitaron estas prácticas. Con todo, las campañas electorales han servido para poner a punto la maquinaria clientelar porque, como lo dice Cosío Villegas:

> Se ha dado que por el desconocimiento de la población del candidato a la presidencia, las campañas electorales se hayan trazado el único fin de mostrar al candidato y establecer un vínculo personal con los grupos políticos de cada lugar, estableciendo compromisos. De ahí que las campañas busquen lograr estos objetivos a través de un elevado gasto tanto en tiempo como en dinero (Cosío Villegas, 1973:32).

Estos compromisos, que históricamente se han contraído con las elites locales durante las campañas electorales —no exclusivamente las presidenciales—, han sido posibles por el desmedido gasto que hay de por medio, siempre de dinero proveniente del Gobierno. Por citar algún hecho de San Luis Potosí, en la campaña de Fausto Zapata, y más específicamente en una gira de trabajo por la zona huasteca del estado, el candidato prometió incrementar en cinco mil millones de pesos los fondos del PRONASOL (Programa Nacional de Solidaridad) para el campo; y lo cierto es que este programa había sido instaurado por el Gobierno (*La Jornada*, 5 de mayo de 1991). En el mismo orden de ideas, durante las campañas se negocian puestos y posiciones a cambio de apoyo. Por ello, el económicamente más poderoso —que se ha concretado en los candidatos del PRI—, el que esté en posibilidades de ceder y conceder más favores —situación en la que están los candidatos del PRI—, es el que tiene mayores posibilidades de obtener la victoria. Esto es claro porque en México quienes han contado con mayores recursos han sido los candidatos oficiales, al margen de todas las irregularidades de los procesos electorales y de la falta de limpieza con que se han realizado. Ello ha tenido consecuencias en la poca ideologización y la frágil

formación de los partidos en México, sustituidos por la supremacía y la preferencia hacia el intercambio.

Sobre esto mismo es importante señalar que no todas las relaciones clientelares tienen la característica de la verticalidad. Y, de nueva cuenta, las campañas electorales son la prueba de ello. En éstas, la horizontalidad de las relaciones se establece porque quienes se sitúan en un plano superior en la jerarquía son los candidatos, pero éstos se ven en la necesidad de negociar con los líderes menores para obtener de ellos los votos de "su gente". Así se encuentran en sentido estricto en relaciones horizontales más allá de la jerarquía de las posiciones, puesto que lo que importa es la satisfacción mutua a través del intercambio. Es horizontal también porque el candidato, que se sitúa formalmente por encima, utiliza como intercambio las posibilidades que tendrá para designar puestos en el Gobierno, y otorgar concesiones, favores y demás bienes y servicios propios del ejercicio gubernamental, situación que los debilita, puesto que ello se refiere a su futuro; mientras que los líderes locales utilizan algo que ya tienen, por eso son líderes, situación que los fortalece. Aunque la historia muestra que en México ser candidato del PRI suponía prácticamente ser el ganador, no siempre ha sido así y en cambio sí ha sido casi generalizado que los candidatos pacten con las elites locales como requisito para construir la legitimidad de su triunfo.

Esta aseveración se opone en parte a la definición que hace Brachet-Márquez sobre el clientelismo en México, en la que, entre otras cosas, se refiere a ese carácter de arriba hacia abajo que se presenta en el clientelismo.[11] Aunque quizá se refiera al clientelismo tradicional y no al clientelismo político que se sitúa dentro del clientelismo moderno. Siendo

[11] "El clientelismo se refiere a la estructura del poder político en redes de relaciones informales diádicas que vinculan individuos de poder desigual en relaciones de intercambio. En estructuras de autoridad clientelista, el poder se invierte en un individuo en posición superior (jefe, soberano, caudillo), quien personalmente decide cómo distribuir los recursos según sus preferencias personales. Cuando se aplica a México, esta perspectiva representa al Estado como una pirámide autoritaria encabezada por el jefe de la rama ejecutiva, quien directa o indirectamente reparte favores a los de abajo por medio de complejas relaciones patrón-cliente que vinculan la cima de la estructura social con la base" Brachet-Márquez, Viviane (1992), "Explaining Sociopolitical Change in Latin America", *Latin American Research Review*, No 3, pp. 91-122.

así estamos de acuerdo siempre y cuando no se entienda la definición como una generalización válida para todas las prácticas clientelares en México.

En lo concerniente al sistema de partidos, los partidos opositores también han sido partícipes del accionar del patronazgo, y de igual manera han actuado como patrones de otros grupos. Esto queda claro, por ejemplo, cuando Crespo dice que "la oposición ciudadana al régimen, capitalizado por el PAN, fue tradicionalmente un instrumento para promover intereses y privilegios de los sectores que constituyen su principal clientela: los grupos acomodados de la sociedad" (Crespo, 1991). Esto quiere decir que los partidos de la oposición han actuado como patrones de ciertos grupos pero a su vez, como clientes de otros. En consecuencia, los partidos tienen poca ideología y están supeditados a prácticas clientelares para obtener beneficios. En conclusión, los partidos han estado inmersos en ese "mundo clientelar" del sistema político mexicano, que más que beneficiarlos los ha perjudicado, sin haber intentado nada al respecto.

Finalmente, el sistema político mexicano está plagado de acciones que son producto o productoras de comportamientos clientelares; y no es de extrañar que estos comportamientos a través del tiempo hayan llegado a estigmatizar la cultura política mexicana. Entre dichos comportamientos, por citar algunos, está el "dedazo"[12], que en otro lugar de este trabajo ya mencionamos. Como posición de enlace entre el clientelismo y el dedazo, se encuentra una figura que no es exclusiva de la historia mexicana y que ha tenido gran desarrollado en su vida política: el padrinazgo, fenómeno ya presente en la antigüedad, desde la Iglesia romana, pasando por el medievo hasta el Estado moderno y nuestros días.[13] Otras conductas son "la mordida"[14], "la palanca"[15] y "el acarreo"[16]. Todas ellas están vinculadas estrechamente con las relaciones diádicas mexicanas.

---

[12] El "dedazo" en México se ha entendido como la facultad de los gobernantes de imponer en los cargos a sus hombres. Esta acción gráficamente se representa con el señalamiento del dedo índice del gobernante sobre la persona elegida, de ahí el nombre.

En resumen, el presidente es el mentor principal de la estructura clientelista que se extiende hasta los gobernadores y los alcaldes. En esta distribución jerárquica de los niveles de Gobierno, el Gobierno estatal queda en la mitad de la escala. Esta circunstancia posibilita que en el ejercicio clientelar pueda actuar en ocasiones como patrón del nivel menor, que son los municipios, o que funcione como cliente del nivel mayor, que es el Gobierno federal. De la misma forma, el Gobierno estatal, por contar con recursos "circunstancia determinante", puede actuar como patrón de otras instituciones dentro del estado. Así sucede respecto al propio partido que lo sostiene, los partidos de oposición y otras organizaciones. De este proceder nos ocuparemos a continuación.

9.3. La elite local de San Luis Potosí como patrones

Los Gobiernos, a través de sus altos cargos, se encargan de llevar a cabo las diferentes actuaciones y políticas que más tarde los definirán.

[13] Un breve pero interesante seguimiento histórico del padrinazgo se encuentra en Gunner Lind (1997) "Grandes y pequeños amigos: el clientelismo y la elite del poder", en Wolfgang Reinhard (coord.), *Las elites del poder y la construcción del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 159-189.

[14] La "mordida" se entiende como el soborno administrativo que utiliza la población para agilizar algún trámite o evadir alguna pena del mismo orden. Al respecto, Larissa Lomnitz (1990:215) escribe: "El caso de México es interesante por el grado que ha alcanzado la forma de corrupción administrativa llamada 'mordida', generalizada en toda la administración pública: desde los altos funcionarios hasta el policía de la esquina. Cuando un conductor ofrece sobornos a un policía, ambos saben que las posibilidades de que se encuentren otra vez socialmente son insignificantes. Pero cuando éste no es el caso, la transacción requiere cierto protocolo, el cual aumenta según el rango de la persona que ha de ser sobornada. Algunos ardides para salvar las apariencias son el cobro de un 'impuesto' adicional o algún otro cargo por un servicio ficticio. Funcionarios de las altas esferas quizás empleen a un abogado que negocia la 'mordida' con los solicitantes, o quizás contraten a un bufete de abogados con ese fin. Con esto no se quiere decir que todos los favores burocráticos se resuelvan con sobornos. Cada funcionario tiene, además, su red de contactos personales en que la reciprocidad es tan rica y está tan arraigada que constituye una red de relaciones de intercambio horizontal y vertical comparable a la jerarquía formal".

[15] "Palancas" o "tener palancas" en México se refiere a lo que en España se conoce como "tener enchufes", en Estados Unidos "pull", en Chile se denomina "cuña", y así distintas denominaciones en diversas partes del mundo.

[16] Esta es la forma como se denomina al transporte a casillas electorales u actos políticos de personas ubicadas en zonas alejadas, con el fin de dirigir el voto hacia el candidato preferente, mediando a veces retribución económica o de alimentos. En no pocas ocasiones los vehículos utilizados han sido oficiales o facilitados mediante prácticas clientelares.

Además, ellos tienen la responsabilidad del manejo de los recursos del estado. Esta facultad los coloca, en consecuencia, en un inicio, como patrones en las relaciones clientelares que pueden surgir o que de hecho surgen en los asuntos del estado.

Disponer de recursos del estado o, al menos, manipularlos, les otorga, a los altos cargos, una posición de ventaja en las relaciones clientelares, pues quedan supeditadas a los Gobiernos otras organizaciones que no pueden prescindir de los favores del estado.

En este vínculo diádico que nace, el patrón, el cliente y los propios bienes, servicios, favores o lealtades se difuminan. Dentro de la relación se entiende quien ocupa cada posición, pero no resulta visible si el patrón actúa para beneficio del Gobierno, para beneficio propio, para beneficio de alguna camarilla o aún más, todo a la vez. En el caso del cliente, no se reconoce si lo hace para el partido, lo hace para favorecerse él, o presta servicios de intermediario o, de igual forma, todo al mismo tiempo. Acerca de los recursos que se utilizan, se puede identificar que provienen del estado; lo que resulta más difícil es saber si se utilizan en nombre del estado, de un tercero desconocido jamás identificado, o del propio secretario que puede actuar como mediador.

En esta maraña es donde comúnmente se desenvuelven las relaciones patrón-cliente en México. Los estados no son la excepción, y en este caso la maraña se incrementa por aparecer actores que pueden participar como posibles patrones, clientes o mediadores.

Estas variaciones del patronazgo político modifican la perspectiva de las cosas. Todo depende desde qué posición se observe el fenómeno. De esta reflexión se parte analizando al partido como patrón en razón de su relación con el Gobierno. Posteriormente, se habla del municipio, y el apartado culmina con las relaciones entre la elite gobernante y el Congreso.

Tratar al clientelismo político dentro del modelo de Gobierno de partido, lo cual nos remite a las relaciones entre ellos, no debe ser el motivo para limitarse a dichas relaciones. Esto es así porque las relaciones entre el Gobierno y el partido que lo sostiene (el PRI) se extienden hacia

otras áreas en las que las relaciones de patronazgo son más fáciles de observarse. Debe añadirse que, como decíamos antes, no siempre se reconocen de manera diáfana las relaciones y es preciso profundizar un poco más. Así, debe hacerse teniendo presente la vinculación Gobierno-partido por encima de cualquier otra apreciación.

9.3.1. El partido sostenedor

Esta es la relación más pura que pudiera interesarnos; la relación del partido con la elite gobernante. No obstante, no se tratan sólo esas relaciones. En el clientelismo político desarrollado en las entidades federativas de México sería extrañísimo que el Gobierno llegara a ocupar la posición de cliente respecto al PRI, siendo que el PRI ha sido un partido creado y sostenido por el Gobierno. Resulta impensable esa posición del Gobierno en cuanto al patronazgo. El Gobierno tiene dentro del estado asegurada su posición de patrón, y el partido su posición de cliente.

Un hecho significativo que compete más a nuestro tema de estudio se comprueba revisando los documentos que obran en el Archivo General del Estado de San Luis Potosí. En ellos se leen datos que vinculan a los altos cargos con el partido de forma clientelar. Se pueden consultar documentos en los cuales altos cargos del Gobierno solicitan a otros altos cargos del Gobierno el apoyo económico para el Partido Revolucionario Institucional. Lo destacable es que lo hacían en su carácter de alto cargo y por escrito. Dicho de otra forma, en papel con membrete de Gobierno del Estado, con la rúbrica del secretario en cuestión, se solicitaba a otro secretario la correspondiente cuota económica para el partido. Es decir, se utiliza la posición oficial para reclamar laudos para el partido. Este es uno de los pocos casos que se pueden corroborar, pues el resto llevan implícita la inferencia como único medio de reconocimiento[17].

[17] Los documentos se pueden localizar en el Archivo General del Estado. Una ubicación más precisa resulta imposible darla por la precaria organización en que se encuentran los documentos. La referencia más cercana es el cotejo que se puede hacer de cada tomo organizados por años (no siempre fiable), de cada expediente expedido por cada miembro del gabinete.

Otro hecho de singular importancia es la expedición de notarías. En el estado, el encargado de expedir las notarías es el propio gobernador. Él, mediante decreto, decide la persona a la que se le ha de adjudicar una notaría. Cabe aclarar que en la mayoría de los estados mexicanos, las notarías son vistas y apreciadas como un negocio jugoso, muy cercano al enriquecimiento lícito. Pues bien, la designación para ser nombrado titular y "propietario" de una notaría se vincula a la lealtad y fidelidad que el futuro notario haya profesado al gobernador; es una retribución por los favores y servicios incondicionales prestados, como lo evidenció un entrevistado: "Cuando el señor gobernador terminaba su periodo de Gobierno mandó reunir al gabinete y nos dijo: ¿qué es lo que quieren como regalo por haber colaborado en este Gobierno? Así fue que unos pidieron una casa, otros un rancho, alguno una correduría pública y el más vivo pidió notaria"[18].

Pero también en el fondo pueden actuar otros intereses sin salir de las relaciones clientelares. Algunos rasgos de este actuar del gobernador tienen mucho que ver con el padrinazgo, porque beneficiarse con una notaría oculta a veces algunos otros motivos.

Perdónese la extensión, pero bien vale traer a colación la excelente y acertada descripción que hace Lind, que representa fehacientemente el contexto en que se desarrolla el padrinazgo en relación con el clientelismo en San Luis Potosí.

> Ser padrino o cliente es un modo de comportamiento. A veces da nueva forma a un lazo más antiguo (como el parentesco o la comunidad regional), a veces se forma después de un contacto accidental, a veces se hace adrede. En el primer caso el padrinazgo no es nunca el único lazo; y lo que empieza como padrinazgo puede cambiar. Muchas relaciones humanas comparten ciertos rasgos con el clientelismo sin ser idénticas a él. Del mismo modo que la relación padrino-cliente se funda en las amistades y la familia, así se funda en otras clases

[18] Entrevista núm. 26.

> de relaciones diádicas (relaciones personales de dos términos). Algunas no son verdaderamente personales, tales como los lazos feudales heredados regulados por la ley. Algunas no son duraderas, como el intercambio ocasional de un regalo por un favor. Otras no son desiguales, tal como la alianza política entre notables, o no son voluntarias, como el nexo entre un señor terrateniente y un arrendatario dependiente. Finalmente, hay relaciones que no son recíprocas, sino que implican o bien una extorsión o bien el otorgamiento unilateral de un favor. Todas éstas tienen rasgos en común con el clientelismo. Todas pueden permitir desarrollarse relaciones padrino-cliente bajo las condiciones adecuadas. Las relaciones entre padrino y cliente pueden llevar también a una de estas relaciones, por ejemplo al parentesco por medio del matrimonio o a la alianza política cuando el cliente prospera —incluso a una amistad que reconoceremos (Lind, 1997:160).

Cualquier esfuerzo por describir las relaciones diádicas en el entorno del estado de San Luis Potosí hubiera sido inútil, Lind lo describe de manera más que atinada para el caso de estudio.

Pero volvamos al hecho de la cesión por el gobernador de las notarías, y pregúntese qué tiene que ver esto con el Gobierno de partidos. Pues, como añadido resulta que, de los notarios existentes en la capital del estado, un porcentaje más que alto puede ser identificado con claridad como militante del PRI, y algunos otros no sólo pueden ser reconocidos como priístas, sino también como antiguos altos cargos, además de haber actuado como candidatos a puestos de elección popular por el PRI y/o haber trabajado en el Gobierno federal. Es bajísimo el número de fedatarios públicos que sienten simpatía por la oposición o actúan a favor de ella. Todos tienen como único punto en común esas relaciones diádicas constituidas con el gobernador que los favoreció[19].

[19] Al concluir el Gobierno de Horacio Sánchez Unzueta, éste tuvo a bien otorgarle notaría a Leonel Serrato, uno de los escasos notarios que se le reconoce como militante de la oposición. Sin embargo, sus antecedentes como portavoz de Salvador Nava y sus cercanas relaciones con Concepción Nava, suegro y esposa respectivamente del gobernador Horacio Sánchez, hacen pensar en una relación diádica nacida entre ellos.

En otro orden de cosas, como se pudo apreciar en el capítulo sobre reclutamiento de la elite gobernante, el partido no es un determinante para ingresar en la administración pública. Sin embargo, el clientelismo de carácter laboral existe. El gobernador, primero, sus secretarios, después, y así en forma decreciente, tienen en sus manos el manejo de recursos para la acción política, recursos que, no sólo son económicos, sino también de colocación en algún puesto.

> En el sistema político mexicano, por ejemplo, los subsecretarios (viceministros) al ser nombrados colocan a miembros de su "equipo" en puestos de control, como en las direcciones generales de las diferentes dependencias bajo su mando. Sin embargo, el secretario (o el ministro) se reserva uno o más de esos puestos para su propia gente. El grado de control ejercido por un patrón sobre sus subordinados se relaciona inversamente con el nivel de confianza y lealtad que existe entre ellos; así, el poder de un subordinado es una recompensa por su lealtad al patrón (Lomnitz, 1990:216).

Aunque lo que señala Lomnitz se refiere al ámbito federal, esta práctica se transmite casi fielmente a los ámbitos menores de Gobierno. Por esta razón es admisible su afirmación en nuestro ámbito. De este modo, la integración de las camarillas se robustece y, aunque pueden existir conflictos entre camarillas, todas se encuentran adheridas al partido oficial e insertadas en una gran maquinaria clientelar. Dentro de esta maquinaria, la ideología, los valores, la amistad, el compañerismo laboral, los principios institucionales se funden en un solo precepto: lealtad y fidelidad al máximo líder. Es una concatenación de lealtades y favores que se extiende por toda la estructura y, consecuentemente, el estado se colma de sinecuras. Se llega a un punto en el que todos le deben algo a alguien, o todos responden por las deudas pendientes. Y esto queda claro dentro y fuera del Gobierno. Salvador Nava, durante su campaña como candidato a gobernador, se refería a este hecho: "Construiré un gobierno donde no se favorezca a los amigos ni a los parientes, como ha sucedido hasta ahora" (*La Jornada*, 15 de junio de 1991).

Una regla que ha prevalecido en casi la totalidad de los ámbitos en México, salvo algunas instituciones, es que la respuesta de los trabajadores se da en razón de la opinión de su máximo líder. Háblese de director, dueño, jefe, patrón o cualquier otro puesto que indique la máxima posición jerárquica, éste es el que determina o determinaba las tendencias de los subordinados. Pertenecer a una institución cuyo líder simpatizara con el PRI significaba que el resto de los colaboradores simpatizaban de igual manera. Esto quedó claro en las palabras de uno de los entrevistados: "Nunca he sido priísta, ni de joven ni ahora. Pero como gran parte de mi vida he trabajado en la administración pública, por eso me vinculan al partido (Partido Revolucionario Institucional). Yo tengo amigos tanto en el PRI como en el PAN"[20].

Por el contrario, si su afinidad era de distinto color, los empleados eran vistos de ese color. Las lealtades y fidelidades, en este sentido, han sido valoradas con extremo, y la infidelidad ha sido profundamente castigada.

Ha sido, de todos modos, normal encontrar comportamientos aberrantes dentro de las instituciones, principalmente de Gobierno. Por ejemplo, si en una institución catalogada como priísta por la adhesión del jefe, algún subordinado decidía acudir a algún acto político de la oposición y esto quedaba al descubierto, los problemas le sobrevenían. Dentro de su ambiente laboral se le tomaba como "apestado", se comenzaba a hablar de él a hurtadillas y poco a poco se le condenaba al ostracismo. Se le veía como un mal agradecido, un ingrato. Quizá la evidencia más clara lo sea el SNTE (Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación), que históricamente ha sido considerado como una de las organizaciones más fieles al Gobierno. De ahí que, según las pautas del sistema político mexicano, a cada profesor se le haya considerado priísta por antonomasia. Cuando a un alto cargo se le preguntaba sobre su filiación partidista decía: "Soy priísta desde que estudiaba, por supuesto. Casi todos mis contemporáneos son priístas, y el que no ha sido priísta

[20] Entrevista núm. 8.

se le han negado los permisos, lo han comisionado a escuelas apartadas de la capital, se las ve duras. Lo mejor ha sido ser priísta"[21].

Esta sobrevaloración de la lealtad y los favores fortalece el clientelismo y produce nuevos fenómenos, tales como la necesidad de responder a un jefe, y sentirse desamparado cuando el jefe se encuentra en desgracia, ha perdido el cargo, ha concluido su periodo o lo han trasferido. Esta circunstancia se encuentra dinamizada por la cláusula de no reelección. Por ello, el desabrigo obliga a buscar un nuevo patrón y responder con otras lealtades y favores, sin olvidar los anteriores. Pero también este sentimiento funciona en sentido contrario; existen hombres que después de ofrecer lealtades y fidelidad a su líder, al ascender éste, esperaban ser llamados y ascender de igual forma, y se sintieron ofendidos cuando no fueron recompensados: "Yo creí que eran mis amigos, pero me di cuenta que no. Ellos que fueron compañeros míos en la universidad no se acordaron de mí. Por eso me tuve que ir a trabajar fuera del estado"[22].

Esta red clientelar que se va tejiendo no tiene fin; la verticalidad de las relaciones deja de tener exclusividad dando paso también a relaciones horizontales, y ni siquiera se concentra en un determinado ámbito, su funcionamiento invade todo lo que se interpone. En esa misma red, los roles pueden cambiar; hoy se es patrón y mañana cliente, o viceversa. Incluso, el rol de mediador o intermediario salta a la escena política por responder en esas circunstancias a dos patrones a la vez, lo que da lugar a convenios entre ellos por el punto de inflexión que los une, que se traduce en este caso en el mediador en cuestión.

Las secuelas de tan acendradas relaciones diádicas, en el ámbito gubernamental, se pueden observar en la burocracia. La debilidad de la estructura administrativa en cada uno de los Gobiernos subnacionales en México se incrementa por la ausencia de un servicio profesionalizado para la administración pública. Con lo cual, la designación de puestos por mérito es inexistente, y todo ello se resuelve por el sistema del

[21] Entrevista núm. 38.
[22] Entrevista núm. 1a.

reparto del botín. Esta es una repercusión más del patronazgo sobre el sistema político mexicano. De ahí que, facilitada la repartición de puestos por la carencia de un servicio civil de carrera y un *spoils system* en auge, la burocracia suele encontrarse más al servicio de la política que al servicio de la administración, y de manera más especifica, más al del líder del Ejecutivo. Por ello se tiene una administración plagada de trueques y componendas que invaden desde el puesto más bajo hasta el más alto. Que así proceda la burocracia se explica por el mismo sistema del reparto del botín, porque buscan mantenerse en el puesto y ascender, tanto las camarillas como los individuos. Quizá en la burocracia que existe en México y sus entidades federativas sólo se cumpla una de las dos actividades que menciona Cotta (2001:217): "los estudios sobre la administración pública y las políticas públicas han demostrado que la burocracia no sólo fija claros límites a la libertad de acción de los ministros, sino que además promueve sus propios intereses y los de sus clientelas". Pues bien, se tiene claro que la burocracia promueve sus intereses y los de sus clientelas, pero ha manifestado ser una "burocracia ciega". Esto es, la burocracia no se ha dado cuenta exactamente para quién ha actuado, no se ha fortalecido internamente y no ha servido como medio de contener el poder desbordado que han ejercido los gobernadores y que la oposición tampoco ha podido hacerlo. Por el contrario ha participado en ese juego administrativo.

Esta descripción de la administración pública señala la forma en que se procede cuando se trata del clientelismo político. El partido participa del clientelismo concesional o laboral según cuente con miembros incrustados en la red. Dicho de otra forma, los miembros que se integran en los gabinetes de Gobierno no lo hacen porque sean del PRI, sino porque han establecido de alguna manera relaciones diádicas con el gobernador. Por este motivo, las lealtades y los favores dispensados en su momento al hombre que alcanza la gubernatura se ven correspondidos con su integración en el gabinete. Algunos otros encuentran retribuciones más tarde en las concesiones o favores que se hacen en nombre del Gobierno del estado. Todo esto se encuentra por encima de la filiación partidista,

aunque tiene su lógica que los gabinetes se integren mayoritariamente por priístas. Porque como decíamos anteriormente, la ideología, la amistad, los valores y demás se funden en un sólo precepto de lealtad y fidelidad como máxima. Se entiende, desde luego, la lealtad y la fidelidad como el ejercicio de los valores y creencias que profesa el líder.

9.3.2. El Gobierno municipal como cliente

Como entidad menor de Gobierno respecto al Gobierno estatal, el Gobierno municipal se encuentra en la posición de cliente. Posición que el Gobierno estatal comúnmente se encarga de reafirmar. Esta subordinación del municipio es más que reconocida y no sólo se reconoce, sino que también se pone en práctica.

Este comportamiento de supremacía del estado sobre el municipio es más evidente cuando el municipio es de un partido y el Gobierno estatal es de otro. Las discrepancias absurdas se llevan al ámbito partidista y se tramitan a través de los fondos públicos. Y a pesar de que existe una fórmula para determinar la cantidad que ha de recibir cada municipio por mandato federal, la realidad es otra. En la práctica, el Ejecutivo se vale de diversas argucias para incomodar a su homologo municipal, entre las que se encuentra la retención de los fondos que les corresponden, la cual lleva al municipio a padecer problemas económicos. Estas actuaciones tienen su explicación, puesto que la retención tiene la finalidad de que el municipio gobernado por distinto partido no pueda cumplir sus obligaciones y, así se da lugar al descontento popular. Esto lleva aparejada la pretensión de que en las siguientes elecciones, los inconformes voten en contra y lleven de nueva cuenta al partido del Gobierno estatal al poder en el ámbito municipal.

En San Luis Potosí, el periodo en que más se habló de este hecho fue cuando la gubernatura la ocupaba Carlos Jonguitud y la alcaldía Salvador Nava[23]. El conflicto sobre las retenciones que hacía

[23] Véase el capítulo cuarto.

el Gobierno estatal de los fondos federales asignados al municipio de la capital era de uso corriente, así como los problemas económicos a los cuales el municipio se enfrentaba.

"Dígale a su compadre que cuánto necesita", fue una de las frases con que un alto cargo describió la relación existente entre el gobernador y el alcalde[24]. Es interesante subrayar dos cosas. Primero, el trato existente entre ambos niveles de Gobierno en torno a los recursos con que se cuenta, y que se entienden como institucionales; segundo, la relación de compadrazgo de por medio. Por ello, no resultaría extraño que las obligaciones que tiene el estado sean vistas como favores concedidos al municipio y que los recursos públicos sean manejados a título personal, y así es como se cultivan relaciones de intercambio informal entre niveles de Gobierno.

Pero dejando atrás las diferencias entre el partido del Gobierno estatal y el partido del Gobierno municipal, cuando no hay discrepancias de esta naturaleza y ambos ámbitos son de un mismo partido, el clientelismo extiende sus brazos con comodidad. Se puede dar fe de cómo las relaciones entre gobernador y alcalde, cuando son buenas, producen consecuencias clientelares imperceptibles. Hoy unos funcionarios trabajan para el Gobierno estatal y más tarde lo harán para el municipio. Claro que esto no es un juego, sino que conlleva relaciones de patronazgo que forman parte de la actividad política.

El interés de preeminencia del Gobierno estatal no sólo se presenta en las dilaciones en la entrega de los recursos públicos al municipio; la superioridad e influencia sobre el ámbito municipal también se deja ver en las campañas electorales, en las que el Gobierno estatal designa a su favorito y lo apoya. Cuando se avecinan contiendas electorales municipales es normal que el activismo se extienda hasta los altos cargos del Gobierno estatal, quienes actúan, entonces, a favor del candidato del partido oficial. De los recursos "negros" de que se valen los candidatos del PRI, casi todos provienen de las arcas del erario y llevan concomitantemente favores y lealtades.

[24] Entrevista núm. 19.

Pero no toda la sarta de irregularidades proviene de los gobernadores. En esencia, ellos repiten las pautas de comportamiento del Gobierno federal. Dice Victoria Rodríguez (1999:64): "el asunto *quién gobierna-quién se beneficia* comprende una distribución conectada de los beneficios que se extiende desde la ciudad de México hasta el municipio más pequeño".

El Gobierno estatal, como conectador en la práctica del ámbito federal con el municipal, ejerce su función de *broker* institucional. Actuar de mediador institucional es posible debido a la transformación que sufre el clientelismo cuando están en juego grandes cantidades de recursos y favores, con lo que el mismo clientelismo se vuelve institucional. Cuando las lealtades, recursos y favores son mínimos, el clientelismo se mantiene en relaciones diádicas simples, entre individuos.

La intencionalidad de estas prácticas se explica por la hegemonía que el partido oficial se ha empeñado en establecer a costa de lo que sea. Por eso, el comportamiento sucio de los Gobiernos tiene la intención de beneficiar al PRI y sus candidatos. Pero no precisamente porque la elite del partido lo busque y presione para ello; este es uno más de los comportamientos que derivan del actuar presidencial. Porque así como el presidente es el máximo dirigente nacional del PRI, los gobernadores son los máximos dirigentes del PRI en el ámbito que les compete, donde los municipios se encuentran bajo su mando. Dicho de otra forma, las actuaciones de poder se realizan desde el Gobierno y no desde el partido, aunque el partido sea uno de los más beneficiados. Y las limitaciones que se le plantean al municipio opositor llevan aparejado el deseo de recuperar el municipio, ya que es visto como espacio político que sirve para extender las clientelas del partido y las del propio Ejecutivo estatal, lo cual incrementa las posibilidades de continuar como patrón.

No obstante todo esto, las inclemencias que han padecido los municipios parece que se encuentran en franco descenso con el avance de los tiempos modernos. Así se infiera de las palabras de los estudiosos de los temas municipales:

> […] el alejamiento de la política clientelar que ha acompañado a la lenta transición de México hacia un gobierno y una política más democrática es un hecho sano. Trascender del partidismo y la política de patronazgo flagrante que cultivó el PRI durante más de medio siglo es, por lo menos, un primer paso necesario hacia un sistema de gobierno más abierto y participativo en el ámbito municipal (Ward, 1998:126).

A pesar de que las prácticas clientelares en los ámbitos locales tienen cada vez más problemas para subsistir, aún no se puede estar seguro de su desaparición. Ya el clientelismo ha mostrado en otros tiempos su mutabilidad y su adaptabilidad a las circunstancias. Se tendrá que esperar un poco más para comprobar si de verdad las relaciones de patronazgo, tan afincadas en México, han quedado atrás.

9.3.3. El Congreso

En general, el Congreso ha sido poco mencionado en este trabajo porque su función en el sistema político mexicano ha sido históricamente de figura decorativa, y sólo desde hace muy poco su participación ha comenzado a tener importancia[25].

Aunque en el estudio de la elite política la literatura científica recomienda el análisis del parlamento, en México tal recomendación no parece ser tan significativa[26]. Sin desmerecer la importancia del Congreso, en México no ha ocurrido como en Estados Unidos o en el

---

[25] En la fecha en que se redactaba este trabajo, uno de los principales debates en la vida política mexicana lo había sido la negativa del Congreso a un viaje solicitado por el presidente de la República. Esto dio lugar a controversias acerca de las facultades del Congreso. Pero este actuar del Congreso ha sido reciente, porque anteriormente esto hubiera sido impensable (para el asunto a que nos referimos: véase prensa mexicana del mes de abril de 2002).

[26] Trabajos como el de Aberbach *et al*. (1981) dan muestra de la importancia de estudiar el parlamento. Asimismo, la investigadora española Edurne Uriarte explica los motivos por los cuales es importante el estudio del parlamento en trabajos de esta naturaleza: "1) es una de las instituciones esenciales desde donde se ejerce el poder político, 2) se da una conexión importante con otros dos centros de poder político como son el ejecutivo y la

contexto europeo, donde es válido hablar del "partido del Congreso" y el "partido del presidente" como dos entes completamente independientes (Cotta, 2001: 232). En México no sucede así, puesto que la división de poderes, aunque legalmente reconocida, no se manifiesta en la práctica. Menos aún se presenta una segmentación entre los hombres del partido en el Congreso y los hombres del partido en la oficina del Ejecutivo[27]. Todos trabajan sólidamente en beneficio de la díada PRI-Gobierno con el presidente en la cima.

Ahora bien, el presidente como patrón supremo de las redes clientelares, reparte los puestos en el Congreso, y de la misma manera lo hacen los gobernadores en los Congresos locales. Pero la repartición no es tan arbitraria como pudiera pensarse. Los puestos se reparten de acuerdo con el comportamiento de los líderes de los sectores que componen corporativamente al partido "campesino, obrero y popular". Esto no es otra cosa que patronazgo en su más clara concepción. Los líderes de los sectores que más votantes "acarrean" en las elecciones o que mejor hacen su trabajo en campañas electorales tienen más probabilidades de ocupar un banquillo en el Congreso.

Tal vez la identificación de los vínculos entre los hombres del Congreso y los sectores del PRI"en la forma que lo hizo Casar (1997)", ayude a establecer una red de relaciones clientelares. Pero como menciona Casar (1997:107): "El mecanismo exacto por medio del cual se realiza esta distribución no se conoce con precisión". Con ello queda debilitada esta forma como indicador para reconocer con precisión el clientelismo político entre el partido y el Gobierno.

Lo que no deja lugar a dudas es que hay clientelismo en la conformación del Congreso, y los legisladores trabajan bajo las órdenes de quien les posibilitó la candidatura. Pero esto no significa

---

cúpula de los partidos, y 3) por la facilidad para realizar el trabajo de campo y el acceso a los datos"(Uriarte, 2000:102).

[27] Actualmente la presidencia con Acción Nacional como partido sostenedor está rompiendo esta costumbre. Ya que mientras el PRI estuvo en el poder y siguiendo la concepción de la "disciplina del partido", el Congreso funcionó como un brazo más de la presidencia.

que el Congreso, en cuanto a los legisladores del PRI, se conforme en exclusiva por miembros de los sectores. Los legisladores pueden haber sido seleccionados asimismo por relaciones clientelares establecidas en otros ámbitos y ajenas por completo a los sectores mencionados, lo cual debilita de nueva cuenta la posibilidad de identificar con claridad el clientelismo en el Congreso.

De hecho, el Congreso ha sido visto como uno más de los recursos de que se vale el titular del Ejecutivo en las prácticas de patronazgo, en los que los líderes del PRI son los principales favorecidos, pero no en su calidad de priístas, sino en calidad de mejores clientes.

9.4. La elite local de San Luis Potosí como clientes

En el entramado del clientelismo es común encontrarse unas veces en calidad de patrón y otras como cliente. Institucionalmente, los papeles en México están bien definidos: por encima del presidente nada y por debajo todo. Por ello los estados en sus relaciones con el ámbito federal pierden su calidad de patrón y pasan a ser sus clientes.

9.4.1. El Gobierno federal

La condición de intercambio recíproco y desigualdad que conlleva el clientelismo se presenta de manera natural en los vínculos existentes entre la federación y sus entidades. Las relaciones informales, como una más de las características del patronazgo, se concretan en los acuerdos y negociaciones que no consiguen las relaciones formales nacidas y supuestas de la implantación del sistema federal. De tal forma que "La estructura clientelista del sistema no sólo permite la extensión del sistema de 'camarillas', desde el Presidente hasta el nivel local, sino también la distribución selectiva de los beneficios gubernamentales. Así, por ejemplo, el clientelismo ha ayudado a determinar los beneficios que cada gobierno estatal recibe de la ciudad de México" (Rodríguez, 1999:63).

En efecto, las camarillas, como dijimos en otro lugar, han estado al servicio del clientelismo debido a los intermediarios que las

conforman, y por ello la camarilla que cuenta con los mejores mediadores tiene mayores posibilidades de ascenso. Esto sucede así porque el propio sistema, en que las relaciones personales son básicas, se vale de las camarillas para allegar la información y conseguir los acuerdos precisos para alcanzar el poder o mantenerse en él. Este proceder rompe con las instituciones, puesto que los lazos afectivos pueden más que los convenios institucionales. De hecho, en el sistema político mexicano, gran parte de los problemas se resuelven según estas condiciones.

En México, los apoyos de la federación a los estados condicionados por las simpatías existentes entre el presidente y el gobernador son un secreto a voces. Los Gobiernos están supeditados a las relaciones diádicas fomentadas por ellos o por alguno de sus funcionarios. Esto produce, en ocasiones, la incrustación de miembros en el gabinete cuyo único mérito es haber sido compañero de banca, compañero de copas, pareja en juegos de tenis, golf, etcétera, de algún miembro importante del gabinete federal; y más tarde esta relación posibilitará el acceso a los recursos de que sólo disponen los amigos del presidente. Estas relaciones, sin duda alguna, han decidido más que cualquier otra cosa.

Otro factor de importancia para que los estados puedan beneficiarse de los recursos de la federación es el poder que el propio gobernador pueda concentrar, de forma que pueda influir o inclinar la balanza a su favor a la hora de la repartición. Este fue el caso de Carlos Jonguitud Barrios, quien como líder SNTE logró acaparar poder que más tarde utilizaría como gobernador del estado de San Luis Potosí. Por otro lado, hubo gobernadores que por la ausencia de sus relaciones con la federación, ejercieron mandatos que fueron paupérrimos y tristes.

> El profesor [Carlos Jonguitud Barrios] tenía mucho poder y se hablaba de 'tú' con los secretarios (del ámbito federal). A él no lo hacían esperar y le daban todo lo que pedía. Él llamaba por teléfono y el propio secretario le contestaba. Por eso el estado tuvo recursos cuando él fue gobernador. Porque todos sabemos que los que vinieron después

> tenían que hacer sala de espera cuando querían pedir algo. Bueno, otro que también obtenía lo que quería fue el ingeniero Corbalá, aunque ya ves, no le funcionó al final[28].

De modo tal que, en estas circunstancias, el clientelismo político mexicano, más que una práctica deshonesta, es visto como un medio para constituirse como ganador o perdedor de posiciones, de influencia, de poder. En esta línea, la relación Gobierno-partido del estado está subordinada en ciertos momentos a la federación, ya que el presidente, como amo y señor del poder, llega a intervenir en los patrocinios que ejerce el Gobierno estatal con el partido. También está influido algunas veces por la elite del partido en el ámbito nacional, o al menos, se resuelve de acuerdo con las sugerencias que hacen sus miembros.

9.4.2. El partido sostenedor en el espectro nacional

El gobernador del estado, como miembro de la clase política nacional y representante de un ámbito menor que el federal, responde lealmente al presidente. Su lealtad no es sólo por el cargo que desempeña, sino además es leal por su carácter de miembro de un partido en el que el presidente es considerado el número uno de la jerarquía. De esto se deduce que es normal que se entremezclen las relaciones entre el partido en el ámbito local, el Gobierno del estado, el partido en el espectro nacional y el Ejecutivo de la federación. Si bien es una relación de familia, como en toda familia, las disputas y desacuerdos llegan a presentarse. Pero también sucede que, como buena familia revolucionaria, sus discrepancias las resuelven los mayores en *petit comité*, y los menores, si quieren seguir perteneciendo a la familia, no tienen otra opción que la disciplina.

Este comportamiento de la familia revolucionaria pudo ser observado en San Luis Potosí en los conflictos ocurridos en las elecciones de 1991. En ellas, las desavenencias entre el PRI estatal, el PRI nacional y la oficina de la presidencia quedaron evidenciadas. Dichas desavenencias

[28] Entrevista núm. 22.

parece que se originaron y se resolvieron en primera instancia por procedimientos clientelares.

La descripción breve de los hechos es la siguiente: el gobernador del estado, en ese entonces Fausto Zapata, se vio obligado a renunciar por presiones de la oposición que alegaba irregularidades en las elecciones. Pero como es sabido, los gobernadores no renuncian por este tipo de circunstancias, sino porque el presidente así lo ha decidido. Y se ha dicho que así lo decidió el presidente, en ese tiempo Carlos Salinas de Gortari, por los desencuentros con el ex presidente Luis Echeverría, éste último ex jefe de Fausto Zapata cuando dicho político ostentaba el cargo de subsecretario de la Presidencia. Fue algo así como lucha entre camarillas. Al producirse la renuncia de Fausto Zapata, lo sustituyó en el cargo Gonzalo Martínez Corbalá, quien mantenía relaciones cercanas con Carlos Salinas y pertenecía a la cúpula del Gobierno y del partido. En toda esta trama, el priísmo local sólo actuó como espectador de las resoluciones de "los grandes", llegando incluso a desacuerdos públicos, y poniendo en tela de juicio de manera extraordinaria la disciplina del partido[29].

Lo que se observó en aquellos sucesos indica que, tratándose de conflictos locales, los dirigentes del partido en el espectro nacional se entienden de forma directa con el presidente y acuerdan con él, dejando de lado a los dirigentes locales y sellando con sus decisiones clientelares las relaciones Gobierno-partido.

9.5. Otras clientelas de interés en las relaciones del Gobierno y el partido

Las relaciones del Gobierno y el partido desde el punto de vista del clientelismo, no son relaciones que se produzcan plácidamente. En esas relaciones intervienen otros actores interesados en constituirse clientela o, en su defecto, participar en ella. Cuando esto ocurre, el PRI, como cliente

[29] Véase el capítulo quinto.

natural del Gobierno, ve amenazada su posición de cliente distinguido y se supedita a los acuerdos con esas otras clientelas. En ese camino que se tuerce en ocasiones en las relaciones clientelares del Gobierno con el partido salen al paso principalmente clientelas formadas por los grupos empresariales, los partidos de oposición, la sociedad civil, la prensa y hasta la Iglesia católica.

En los siguientes apartados, nos centraremos en algunos hechos puntuales que han puesto al descubierto estas relaciones de patronazgo en el estado.

9.5.1. Los empresarios

En el sistema político mexicano el poderío de los grupos empresariales los hace participar de las ganancias que se originan en el Gobierno. Pero no sólo participan de las ganancias, sino que además dirigen las ganancias, y ello no es nada nuevo. En 1973, Cosío Villegas (1973:34) manifestaba que: "Quienes se han favorecido del avance económico han sido otros completamente ajenos al partido, a las clases trabajadoras y a la familia revolucionaria. Los realmente beneficiados han sido los que se encontraban en el mando de los grupos de presión, hablase de empresarios, hombres de la banca, etc.".

Sobre esto mismo, un ex alto cargo del Gobierno declaró: "Yo soy empresario y a mí me designaron al cargo a través de los líderes empresariales. De hecho, yo quise dejar el cargo porque estaba perdiendo dinero en mi empresa, pero no nos convenía"[30].

De igual forma que la representación de los sectores obrero, campesino y popular en el Congreso, el clientelismo entre los empresarios y el Gobierno puede demostrarse a partir de las posiciones que éste le cede en el gabinete. Como en su oportunidad se dijo, a través de los Gobiernos en estudio se puede dar cuenta de la influencia que los grupos empresariales han tenido en la selección de la elite política, y se reconoce

[30] Entrevista núm. 4.

con precisión qué cargo les interesaba ocupar[31]. Pero las relaciones patrón-cliente del empresariado potosino con el Gobierno no se limitan al clientelismo laboral; buscan también participar del clientelismo concesional, y la posición en el gabinete es utilizada como medio de información para celebrar mejores acuerdos de carácter clientelar.

Aunque este tipo de clientelismo es más difícil de identificar por lo que implica, se puede decir que tal vez en su relación con los empresarios es donde los gobernadores pueden utilizar más los recursos del Gobierno a título personal. Los empresarios, como poseedores de una innumerable cantidad de bienes, trabajan en razón de sus intereses, y ceden y conceden lo que sea preciso. Su moral se concentra en el incremento del capital y los beneficios, fuera de ello todo es de menor importancia.

Los empresarios, en su relación con el Gobierno y con el partido, se mueven con sigilo y no se comprometen con principios partidistas. A pesar de que el empresariado mexicano se inclina hacia los partidos de oposición, principalmente el PAN, esto no quiere decir que no haya pactado con el régimen, y uno y otro se hayan favorecido mutuamente durante largo tiempo. Los empresarios negocian con Dios y con el diablo. Decididamente, los grupos empresariales han sabido hacer su trabajo, y su participación en la vida política de México se ha incrementado; así los compromisos que antes tenían con el Gobierno ahora los asumen ellos de un modo directo introduciendo en puestos de elección popular a empresarios que velen por sus intereses.

En síntesis, los empresarios en las relaciones del Gobierno con el PRI proceden sin detenerse en principios democráticos, de gobernabilidad o en bien de la sociedad. A fin de cuentas, ven en el clientelismo otra forma de llevar a buen cauce sus negocios e intereses.

---

[31] Véase el capítulo sexto.

9.5.2. Los partidos minoritarios, la sociedad civil, la Iglesia católica y la prensa

La elite gobernante, en su función de patrón, no dirige sus actuaciones en un único sentido; se ve en la necesidad de incrementar sus prácticas para no perder territorios en donde despliega sus clientelas. Incluso, lo hace para protegerse de actores que pueden poner en entredicho su calidad de patrón. Por eso extiende sus redes clientelares a sitios que en principio parecieran prohibidos. Uno de esos sitios es el ámbito en que se mueven los partidos minoritarios, y otros lo son la sociedad civil, el clero y la prensa.

El estado de San Luis Potosí es uno de los pocos lugares donde la lucha de los partidos minoritarios ha rendido frutos. Asimismo, es uno de los lugares donde caciques y caudillos se han enfrentado. Todos ellos, tanto partidos minoritarios como caciques y caudillos, han sido de alguna manera actores en las relaciones patrón-cliente. Quizá sirviendo algunas veces como "mecanismo de integración y equilibrio social" han pretendido establecer estudios más prudentes sobre el origen del clientelismo (González, 1997:60).

En ese mismo orden de cosas e intentando acomodar históricamente a estos actores en el contexto de San Luis Potosí, en principio se ubicaría al cacique Gonzalo N. Santos en la década de 1950. Al finalizar esa década, sobrevinieron enfrentamientos entre el cacique y el caudillo Salvador Nava. Ello daría lugar, más tarde, a la pérdida del poder de Gonzalo N. Santos y al nacimiento y participación en la arena política del estado de Salvador Nava, al obtener la alcaldía de la capital en 1961. Tiempo después, y sin caer en total olvido durante alrededor de veinticinco años, Nava reaparecería para obtener de nueva cuenta la alcaldía de la capital en el periodo de 1982-1985. En él, consecuentemente, la sociedad civil y los partidos pequeños encontraron un líder que los representaría en sus demandas al Gobierno[32].

---

[32] El capítulo quinto profundiza un poco más en este asunto.

El carisma de Salvador Nava dio lugar a la integración de un grupo de simpatizantes que se formó en torno a su persona, y que habría de corresponder poco más tarde a la corriente denominada "navismo". Con ello se dio lugar también a la formación de partidos menores como el Frente Cívico Potosino y, posteriormente, el Nava Partido Político.

Salvador Nava, persona de reconocida naturaleza pacifista, reaccionó de manera violenta en sus discrepancias con el Gobierno. Sus actitudes y las del navismo fueron de franco choque con el Gobierno estatal y federal, tanto en los movimientos a principios de los sesenta como a finales de los setenta, que se extendieron durante toda la década de 1980 y principios de 1990. En más de una ocasión, los acuerdos alcanzados por el caudillo lesionaron abiertamente los intereses del partido oficial y del propio Gobierno estatal, todo gracias a la buena respuesta que encontró en la sociedad civil. Márquez Jaramillo (1987:142-143) afirma que: "El navismo pudo reaparecer en 1981, también, porque entre 1962 y 1979 parte de sus clientelas pudieron ser organizadas a partir de demandas y movilizaciones de carácter urbano".

Obteniendo una considerable cuota de poder en el estado, Salvador Nava dirimió sus diferencias de manera directa con el Ejecutivo federal. Las soluciones en los conflictos no son del todo claras y menos aún podría decirse que democráticas, como se pretendió justificar frente a los movimientos sociales que encabezó. Claro que se entiende si se reconoce al caudillismo como:

> […] una variante del clientelismo sostenido en la violencia. Los caudillos también luchan, empleando para ello la depredación, por los recursos de los territorios que nominan: *los caudillos cuando emergen a la luz del día son también líderes que son capaces de unir a conjuntos de bandas estructuralmente similares a una coalición máxima, capaz de ejercer el dominio sobre regiones extensas* (González, 1997:61)[33].

[33] La parte en cursiva González Alcantud la tomó a su vez de la pagina 173 del trabajo de Eric R. Wolf y Hansen, Edward C. (1967), "Caudillo politics: Astructural análisis", *Comparative Studies in Society and History*, vol. IX, núm. 2, pp. 168-179.

Si fue así, resulta perfectamente normal el proceder que se dio en aquel entonces. De cualquier forma, lo que sí es reconocible es el grado de organización que llegó a tener la sociedad civil y el reconocimiento que durante su tiempo obtuvieron los partidos minoritarios, casi todos ellos funcionando bajo una sola voz, la de Salvador Nava. Es de resaltar que en los acontecimientos que se sucedieron alrededor de las figuras de Salvador Nava y Fausto Zapata, el clientelismo comenzaba a ser más claro, y saltaba a la arena política la Iglesia católica. El arzobispo de San Luis Potosí expresó una mayor inclinación hacia el candidato priísta que era Zapata: "Es un hombre honesto y preparado. Un buen periodista puede ser un buen gobernador" (Granados, 1992: 117). Sobre Nava dijo: "No es el único que puede ser candidato a la oposición" (Granados, 1992: 117). De alguna forma, a la Iglesia católica le ha interesado tener como contraparte para sus acuerdos al PRI-Gobierno, y esto no ha sido ignorado por el propio Gobierno. Un antiguo alto cargo, anterior a los acontecimientos arriba señalados, contó: "Yo no conocía de nada al gobernador, pero sí a alguno de sus colaboradores. Por eso me mandó llamar, y también porque yo conocía muy bien al arzobispo y llevaba con él muy buenas relaciones. El gobernador no era muy católico, y yo servía de enlace entre éste y el arzobispo"[34].

De igual modo, la prensa del estado ha tenido su inclinación por el PRI y por el Gobierno. Nuevamente en la contienda Nava *versus* Zapata se pudo dar cuenta de ello. Un acontecimiento fue la nota periodística que *El Heraldo de San Luis Potosí* publicó antes de tiempo para favorecer a Zapata[35].

En un periódico nacional Nava manifestó:

> El desarrollo de las actividades electorales ha encontrado su eco veraz en el ámbito nacional y afortunadamente desvirtuación en la prensa de San Luis Potosí […] El candidato del PRI les resulta

[34] Entrevista núm. 8.
[35] Véase el capítulo quinto.

> mejor cliente. Nosotros no podemos pagar planas de propaganda, y del otro lado pues hay mucho dinero, la prensa local no cumple con la cobertura de las dos campañas. No cumple de manera correcta y honesta, además de manipular y deformar mis declaraciones (*La Jornada*, 13 de junio de 1991).

Resulta interesante que en la actualidad dos de los periódicos de mayor tirada y dos canales de televisión en el estado guardan una estrecha vinculación con el PRI[36].

Finalmente, el desenlace del enfrentamiento de Zapata y Nava, así como la influencia del navismo, desembocó en la candidatura por el PRI de Horacio Sánchez Unzueta, yerno del caudillo. Éste, mediante la aplicación del clientelismo laboral, se encargó de desarticular al navismo. No fueron pocos los comentarios que se hicieron sobre un Gobierno plagado de navistas en el periodo de Horacio Sánchez. Los disgustos ocasionados pore este hecho, como es lógico, partieron de voces priístas inconformes. Pero, como siempre, y fieles a los principios partidistas, los priístas se disciplinaron ante su máximo líder estatal: el gobernador del estado.

Como comentario final, cabe añadir que fue durante el periodo de estudio que nos ocupa cuando el Poder Ejecutivo del estado más ha puesto en riesgo su carácter de patrón. En estos momentos de flaqueza que ha tenido el Gobierno, quien lo ha sustituido obviamente ha sido el Ejecutivo federal como patrón todopoderoso. Como nota final, bien podría plantearse para otro estudio como hipótesis de trabajo que a mayor intensidad en la vida política, mayor presencia de prácticas clientelares.

---

[36] La familia Valladares, cuyo patriarca en vida fue presidente municipal de la capital del estado por el PRI en el periodo de 1980 a 1982 y más recientemente un hijo fue suplente de diputado y suplente a candidato a senador por el mismo partido, es la dueña del periódico *Pulso* y del canal de televisión *Canal Siete*. Del mismo modo, el periódico *El Sol de San Luis* y el canal de televisión *Canal Trece* han encontrado por algún tiempo en José Morales Reyes a su máximo representante. Este último, íntimo amigo de Fausto Zapata Loredo y candidato a puesto de elección popular por el PRI.

9.6. El debilitamiento del clientelismo en las relaciones Gobierno-partido

Todo parece indicar que las correspondencias clientelares entre el Gobierno y el PRI están quedando atrás. Su avance ha sufrido fuertes golpes que lo han hecho debilitarse. La transformación del sistema político mexicano ha ayudado a poner en tela de juicio las relaciones de patronazgo, y las exigencias de los tiempos modernos se han encargado de darle la última estocada.

Si bien es cierto que la pérdida de fuerza del clientelismo político en México no fue un acto pensado para ello, no se puede decir que los motivos que lo llevaron a su declinación fueron inopinados. La frágil figura del clientelismo político, como casi todo lo importante que se relaciona con la política mexicana, encuentra su explicación a través del actuar del presidente. Por ello, si se pretende descifrar dónde se comenzaron a lesionarse las relaciones clientelares, basta hacer una revisión de las actuaciones presidenciales. Así sucedió inicialmente en el periodo de Carlos Salinas y más concretamente en su política que denominó PRONASOL. Con dicho programa las relaciones diádicas existentes sufrieron la primera derrota.

Para entender mejor lo ocurrido, atendamos primero a la descripción que Victoria Rodríguez hace de la repartición de los recursos conforme a las costumbres mexicanas:

> En las comunidades más tradicionales, la responsabilidad de la distribución de bienes y servicios a menudo se otorga a patrones individuales, quienes a veces realizan funciones aproximadamente equivalentes a las del cabildero estadounidense. Por ejemplo, el hecho de tener como patrón a alguien que trabaja en una dependencia federal ayudará a la comunidad a la que pertenece a obtener fondos asignados y proyectos financiados localmente, y el patrón recibirá todo el crédito. De igual modo, si una comunidad no recibe los servicios esperados es porque el patrón de la capital estatal no ha

> hecho su trabajo adecuadamente, o porque la comunidad misma no ha "cultivado" al patrón correcto en la dependencia correcta […] Este razonamiento ayuda a limitar la frustración de la comunidad por el mal desempeño gubernamental, ya que la culpa de los fracasos de la ejecución de las políticas recae directamente en patrones específicos antes que en el sistema en conjunto. Esta desviación de la crítica sirve particularmente bien a los funcionarios locales porque les permite eludir la responsabilidad de las fallas de las políticas echando la culpa a un nivel gubernamental superior o alguna dependencia estatal o federal (Rodríguez, 1999: 64-65).

Esto quiere decir, en otras palabras, que los beneficios se otorgan a través de una red inmensa de intermediarios. El Gobierno federal concede recursos a los estados que prefiere; los gobernadores de los estados ayudan a su vez a los alcaldes con quienes mantienen mejores relaciones; los alcaldes, de la misma manera dirigen los fondos del municipio a las comunidades en donde tienen allegados; y en cada comunidad la mejor parte se la llevan las familias más cercanas. En toda esta maquinaria invadida de intermediarios, los bienes y servicios cuando llegan a su destino final son mínimos. Pese a ello, los mediadores que obtuvieron ganancias, cuando reciben reclamaciones, se justifican culpando a instancias superiores que nadie conoce con exactitud.

Pues bien, PRONASOL resquebrajó esa estructura que por mucho tiempo dio tantos y tan buenos resultados al Gobierno y al PRI Peter Ward escribía de PRONASOL en 1998:

> […] por la creación de los comités de Solidaridad, muchos gobiernos municipales han tratado de desarrollar nuevas oportunidades de participación y organización ciudadana en el gobierno local. Esto ha asumido la forma de comités ciudadanos, organizaciones comunitarias, comisarías, etc. Por lo general, dichos comités son apolíticos y no tienen vínculos formales con los partidos políticos. Así, ha habido importante apertura en la cultura cívica del gobierno, desplazando a la cultura política partidaria que había antes (Ward, 1998:116).

PRONASOL, como programa personalísimo de la presidencia y por consecuencia de la creación de los comités con las características descritas por Peter Ward, atentó seriamente contra los sectores del PRI. Toda esa red a que hacíamos referencia se rompió, los intermediarios quedaron sin trabajo que ejercer y sin bienes y servicios para comerciar, lo cual dio como resultado inconformidades, que no tardaron en plasmarse en votos contra el régimen que antes los había cobijado y ahora los dejaba en el desamparo. Las consecuencias finales se reflejaron en unas menguadas relaciones de patronazgo, una pérdida de lealtad al partido y una pérdida de terreno del PRI[37].

En resumen, el clientelismo en las relaciones del Gobierno con el partido se vio alterado, lo que dejó muchos cabos sueltos y lesionó la formación del partido. Las elites, que antaño habían mostrado unidad y han sido las principales beneficiarias del patronazgo han comenzado su fragmentación. Las disidencias del partido como producto de la pérdida de posiciones en las redes clientelares se muestran claras. Las elites, en consecuencia, tienen la responsabilidad de sustituir esas prácticas por otras que los hagan mantenerse. Queda por conocer si esa nueva tarea se llevará a cabo de acuerdo con valores honestos y democráticos.

[37] Un trabajo interesante al respecto es el de John C. Cross (1997), "Debilitando al clientelismo: la formalización del ambulantaje en la ciudad de México", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 59, núm. 4, octubre-diciembre, pp. 93-115, México, Instituto de Investigaciones Sociales.

Bibliografía específica

Aberbach, Joel D., Robert D. Putnam, Bert A. Rockman (1981), *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge, Harvard University Press.

Auyero, Javier (1996), "La doble vida del clientelismo político", *Sociedad*, núm. 8, abril, pp. 31-56, Buenos Aire, Universidad de Buenos Aires.

Brachet-Marquez, Viviane (1992), "Explaining Sociopolitical Change in Latin America", *Latin America Research Review*, núm. 3, pp. 91-122.

Casar, María Amparo (1997), "Las relaciones gobierno partido en México", en César Cansino (coord.), *Gobiernos y Partidos en América Latina*, México, Centro de Estudio de Política Comparada, pp. 47-116.

Cazorla Pérez, José (1995), "El clientelismo de partido en la España de hoy: una disfunción de la democracia", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 87, enero-mayo, pp. 35-52, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales y Políticos.

Cosío Villegas, Daniel (1973), *El sistema político mexicano*, México, Joaquín Mortiz.

Cotta, Maurizio (2001), "Sobre la relación entre partido y gobierno", *Desarrollo Económico*, vol. 41, núm. 162, julio-septiembre, pp. 201-234, Buenos Aires, IDES.

Crespo, José Antonio (1991), "La evolución del Sistema de Partidos en México", *Foro Internacional*, vol. 31, núm. 24, abril-junio, pp. 599-622, México, El Colegio de México.

Cross, John C. (1997), "Debilitando al clientelismo: la formalización del ambulantaje en la ciudad de México", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 59, núm. 4, octubre-diciembre, pp. 93-115, México, Instituto de Investigaciones Sociales.

Gellner, Ernest *et al*. (1986), *Patronos y clientes*, Madrid, Júcar Universidad.

Gilmore, David (1980), *The People of the Plain. Class and Community in Lower Andalusia*, New York, Columbia University Press.

González Alcantud, José A. (1997), *El clientelismo político: perspectiva socioantropológica*, Barcelona, Anthropos.

González Casanova, Pablo (1985a), *La democracia en México*, México, Era.

Granados Chapa, Miguel Ángel (1992), *¡Nava Sí, Zapata No!*, México, Grijalbo.

Leal Buitrago, Francisco y Andrés Dávila (1990), *Clientelismo: El sistema político y su expresión regional*, Colombia, Tercer Mundo Editores.

Lind, Gunner (1997) "Grandes y pequeños amigos: el clientelismo y la elite del poder", en Wolfgang Reinhard (coord.), *Las elites del poder y la construcción del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 159-189.

Loaeza, Soledad (1985), "El llamado de las urnas. ¿Para qué sirven las elecciones en México?", *Nexos*, núm. 90, pp. 14-19, México.

Lomnitz, Larissa (1990), "Redes informales de intercambio en sistemas formales: un modelo teórico", *Comercio Exterior*, vol. 40, núm. 3, marzo, pp. 212-220, México, Banco Nacional de Comercio Exterior.

Márquez Jaramillo, Enrique (1987), "El movimiento navista y los procesos políticos de San Luis Potosí, 1958-1985", en Soledad Loaeza y Rafael Segovia (comps.), *La vida política mexicana en la crisis*, México, El Colegio de México, pp. 131-147.

Martínez, Alier (1968), *La estabilidad del latifundismo*, París, Ruedo Ibérico.

Molinar Horcasitas, Juan (1991), *El tiempo de la legitimidad*, México, Cal y Arena.
Moreno Luzón, Javier (1995), "El clientelismo político en la España de la Restauración", Madrid, Instituto Universitario Ortega y Gasset.
— — — (1999), "El clientelismo político: historia de un concepto multidisciplinar", *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), núm. 105, julio-septiembre, pp. 73-95, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales y Políticos
Pitt-Rivers (1989), *Un pueblo de la sierra: Grazalema*, Madrid, Alianza.
Rodríguez, Victoria E. (1999), *La descentralización en México*, México, Fondo de Cultura Económica.
Silverman, Sydel (1986), "El patronazgo como mito", en Ernest Gellner *et al*., *Patronos y clientes*, Madrid, Júcar Universidad, pp. 17-33.
Uriarte, Edurne (2000), "La política como vocación y como profesión: análisis de las motivaciones y de la carrera política de los diputados españoles", *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 3, octubre de 2000, pp. 97-124, Madrid, Asociación Española de Ciencia Política.
Ward, Peter M. (1998), "De clientelismo a tecnocracia: cambios recientes en la gestión municipal en México", *Política y Gobierno*, vol. v, núm. 1, primer semestre, pp. 95-133, México, cide.
Weingrod, Alan (1986), "Patronazgo y poder", en Ernest Gellner *et al*., *Patronos y clientes*, Madrid, Júcar Universidad, pp. 63-77.
Zamitz Gamboa, Héctor (1988), "El Sistema Político Mexicano a través del estudio de sus elites políticas", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 4, octubre–diciembre, pp. 74-80, México.
Zuckerman, Alan (1986), "Las políticas de clientelas en Italia", en Ernest Gellner *et al*., *Patronos y clientes*, Madrid, Júcar Universidad, pp. 92-114.

DECIMO

CAPITULO X

Capítulo décimo

Conclusiones

10.1. Introducción
10.2. Hallazgos sobre el modelo de Gobierno de partido
10.3. Deducciones sobre las relaciones Gobierno-partido en San Luis Potosí

10.1. Introducción

Las conclusiones extraídas de la investigación realizada son variadas, y por esta razón se pueden agrupar de diversas formas. El orden seguido para la integración del presente capítulo responde a dos características del estudio. La primera es la posibilidad que tiene el análisis de aportar nuevos hallazgos al modelo de Gobierno de partido, toda vez que ha innovado en cuanto a lugar y método. La segunda, la de contribuir a un mejor conocimiento de las relaciones Gobierno-partido en el caso particular estudiado. En otras palabras, unas conclusiones, quizá por ello más ocultas, son las que están ligadas al modelo de Gobierno de partidos; por ejemplo, la viabilidad de ser aplicado el modelo a lugares con poca o baja consolidación democrática o la importancia de poner mayor atención a la variable cultura política cuando se trata de Gobiernos subnacionales, entre otras. El resto de las conclusiones son las que arrojan conocimiento sobre el Gobierno y el partido en San Luis Potosí; por ejemplo, la endeble participación priísta en los distintos gabinetes de Gobierno o la falaz idea de la influencia del PRI en el estado.

Expuesto lo anterior, el capítulo se divide en dos partes. La primera se denomina "Hallazgos para el modelo de Gobierno de partido", y la segunda, "Deducciones de las relaciones Gobierno-partido en San Luis Potosí".

10.2. Hallazgos para el modelo de Gobierno de partido

Como he dicho varias veces, los estudios existentes que dan cuenta del modelo de Gobierno de partido han sido meramente indicativos. Las conclusiones obtenidas en dichos trabajos son de carácter teórico, o lo que es lo mismo, conocen las cosas o las consideran tan sólo de manera especulativa. Por tanto, en esta investigación se arrojan hallazgos a partir de un análisis exhaustivo y evitando la especulación para dar paso a conclusiones concretas. En resumen, las conclusiones a las que se ha

llegado acerca del modelo de Gobierno de partido, con las características de lugar, tiempo y forma que se inscriben en el presente estudio, son las que a continuación se describen.

Los trabajos que existen en la actualidad sobre el modelo de Gobierno de partido han tomado a naciones enteras. En este sentido, el estudio del sistema político ha sido fundamental para conocer las relaciones entre el Gobierno y el partido o partidos sostenedores. Incluso, se ha reconocido la importancia del mismo en los análisis existentes. Ahora bien, en la aplicación del modelo, *el estudio del sistema político o la trilogía de los sistemas constituye una variable esencial para explicar las relaciones Gobierno-partido en los Gobiernos subnacionales*.

En los ámbitos menores de Gobierno, el sistema de partidos, el sistema de Gobierno y el sistema electoral pueden desvirtuarse, perderse o difuminarse. De lo que se desprende que en el análisis de cada uno de ellos debe considerarse cuando menos como variable interviniente, y puede llegar a convertirse en variable explicativa de las relaciones que se establecen entre el Gobierno y el o los partidos sostenedores.

El sistema de partidos y el sistema de Gobierno están estrechamente ligados cuando de lo que se trata es de determinar la participación del o los partidos en el Gobierno. Las características de cada sistema y su vinculación dicen mucho de las relaciones que pueden entablarse. Pero no basta con conocer la forma de Gobierno y el sistema de partidos que opera en el país, además es preciso remitirse al efecto que tienen en los ámbitos menores.

El sistema electoral y su funcionamiento constituyen materia esencial para identificar algunas de las particularidades del reclutamiento, toda vez que el sistema electoral se encarga de determinar las reglas de juego en los cargos de elección popular.

En otro orden de ideas, al igual que del sistema político, se encuentra el conocimiento que se debe tener del contexto en que se desarrolla la investigación. *El contexto político-electoral es fundamental para conocer y entender el desarrollo de las relaciones Gobierno-partido*. Si bien es cierto que dentro del modelo con dificultad

puede constituirse como variable explicativa, también es cierto que es imposible prescindir de su estudio y análisis. El clima político imperante en el periodo considerado se traduce en el acercamiento histórico que se tiene sobre las relaciones del Gobierno y del partido, y que permite conocer y dar cuenta de los sucesos que pueden ubicarse como de excepción o como resultado de una coyuntura. De tal suerte que ayuda a entender algunos porqués de las relaciones existentes.

Muy de la mano con lo anterior se encuentra la cultura política. Ésta cuenta con la posibilidad de adquirir suficiente peso en la investigación. *La importancia del análisis de la cultura política en el modelo de Gobierno de partido para los Gobiernos subnacionales resulta más trascendental que cuando se estudian Gobiernos nacionales*. Es así porque la cultura política explica algunas prácticas propias de los lugares en estudio, que tienen que ver con el tipo de relaciones que se construyen entre las instituciones. No obstante, también se reconoce que resulta más complicado su análisis. El desarrollo de los estudios de cultura política, como se vio en su momento, ha sido intermitente, y el tema de la determinación de subculturas políticas ha sido complicado. Por esta razón, hay una complicación seria respecto a este punto, puesto que una investigación de la cultura política necesita tanta inversión de tiempo y estudio como el propio análisis de las relaciones Gobierno-partido. En este caso, quizá lo más recomendable es hacer las observaciones más significativas de la cultura política del lugar en forma indicativa, sin que se vuelva un estudio exhaustivo que llegue a desviar el camino del análisis de la relación del Gobierno y el o los partidos sostenedores. Pero algo sí queda claro, la omisión de referencias de la cultura política del lugar, sin duda, restaría certeza al análisis.

Ahora bien, la importancia de los hallazgos anteriores se acentúan cuando se habla de Gobiernos latinoamericanos. Sucede de esta forma porque los regímenes latinoamericanos padecen un bajo fortalecimiento de sus instituciones y una endeble consolidación democrática (Cansino, 1997:33-34). Pese a ello, el examen y la puesta a punto de las conclusiones arriba descritas sirven de auxilio al estudio

y hacen viable su utilización en América Latina, al contrario de lo que la mayoría de la literatura ha manifestado para dicha área. En síntesis, *el modelo de Gobierno de partidos es aplicable a regiones con baja consolidación democrática siempre y cuando se tenga sumo cuidado en el tratamiento de variables como son: el sistema político, el contexto político-electoral y la cultura política*.

Adentrándonos en el modelo de Gobierno de partidos, más propiamente en las variables explicativas del mismo, vemos algunas manifestaciones importantes. Al revisar la variable referida a la selección de los funcionarios de Gobierno o reclutamiento, se acepta del todo la propuesta de Cansino (1997) de descubrir la filiación partidista de la clase política que interesa, descubrir también las posiciones y la influencia que ésta tuvo en el partido antes de asumir cargos públicos, y descubrir por último quién está en el origen de la elección que llevó a esta persona del partido al Gobierno; todo ello para señalar con certeza si el reclutamiento se hace a través del partido. Pues bien, un hallazgo metodológico que se obtuvo fue que *para cumplir con los requisitos para identificar plenamente si la selección de los funcionarios del Gobierno se hace bajo líneas partidistas es preciso realizar entrevistas en profundidad*. Este hallazgo metodológico se sostiene y se sugiere debido a la desorganización documental en que se encuentran los partidos en sus ámbitos subnacionales, como consecuencia o debido a la transición hacia una afirmación de sus instituciones políticas. Además, resulta importante señalar que la aplicación de este hallazgo no es exclusiva de las regiones de México, sino que es extensiva a las regiones de Latinoamérica.

De la misma manera, para corroborar la existencia de influencia del o los partidos en la elaboración de las políticas públicas *se requiere formular preguntas específicas a cada uno de los reconocidos como implicados en el proceso y respecto a cada una de las fases de su elaboración,* porque la influencia se desentraña en razón de los individuos y no de las políticas. Debe ser así para atacar la complejidad que implica la determinación de las políticas relevantes o de la que deben ser consideradas en el estudio. Porque, como es sabido, no en todas las

políticas los partidos tienen el mismo interés de influir, y no en todas las políticas el Gobierno permite la influencia, por más importantes o insignificantes que sean. Además, cuando el análisis supera un único periodo de Gobierno, o éstos no están definidos con claridad en cuanto a las políticas aplicables, la selección de tal o cual política no es completamente válida por encontrarse sometidas a otros factores. Las políticas determinadas como importantes, se sabe, varían de Gobierno a Gobierno y dependen también del contexto en que se ejercen, por lo que se deducen que en lo relativo a las políticas públicas son los individuos los determinantes, y no el tipo de política o de Gobierno.

En cuanto a la variable que corresponde a los favores concedidos por el Gobierno a cambio de beneficios electorales o de formación de clientelas, metodológicamente se ha tenido poco avance y su identificación y operacionalización han sido más complicadas. Por lo que la conclusión a la que se ha llegado en este trabajo es que *las notas periodísticas contrastadas con las opiniones o aseveraciones hechas en las entrevistas otorgan a la variable clientelismo buen grado de validez*.

Todas estas son las conclusiones a las que he llegado acerca del modelo de Gobierno de partido. Algunas otras indicaciones menores, que auxilian la determinación del grado de partidismo en el Gobierno y que no alcanzan a constituirse como conclusiones, se encuentran dentro de la exposición, tales como la circulación, continuidad y movilidad de la elite política, la relación de la elite política con otras elites y su relación con el Gobierno, los usos y costumbres de cada lugar en la elaboración de las políticas públicas y la cultura política en relación con el patronazgo, entre otras.

10.3. Deducciones de las relaciones Gobierno-partido en San Luis Potosí

En este texto, las conclusiones obtenidas son ricas por cuanto que es un trabajo pionero en su aplicación a un Gobierno subnacional. Algunas de

ellas no distan de ser similares a las ya aparecidas en otros estudios, pero algunas más desmitifican la importancia del PRI en el Gobierno.

Si se considera que para hablar de Gobierno de partido se requiere que: i) las principales decisiones del Gobierno deben ser tomadas por individuos electoralmente elegidos bajo líneas partidistas o por individuos ubicados por el o los partidos y responsable ante él o ellos, ii) las políticas se deciden en el interior del o de los partidos gobernantes, por lo que actúan cohesionadamente para su formulación y, iii) los funcionarios del Gobierno son reclutados básicamente a través de los partidos, según Katz (1986), se llega a la primera gran conclusión. De acuerdo con lo anterior, *en el estado de San Luis Potosí no se puede considerar que exista un Gobierno de partido*. Esta afirmación queda sustentada con la serie de conclusiones que a continuación se expondrán.

En cuanto al reclutamiento, es verdad que había un número elevado (67 por ciento) de altos cargos con filiación partidista al partido sostenedor, el PRI en este caso. Pero también es cierto que sólo 27.5 por ciento ocupó cualquier tipo de cargo en el partido antes de ocupar el alto cargo en el Gobierno, y aún más, la mínima cantidad de 14.2 por ciento ocupó un cargo de importancia en el partido antes de ocupar alto cargo en el Gobierno. Todo eso me lleva a confirmar que *no es el partido sostenedor (el PRI) en San Luis Potosí quien proporciona los miembros que más tarde integrarán la elite política*. En consonancia con lo dicho, de 24.4 por ciento de altos cargos que ocupó puestos de importancia en el partido, 41.6 por ciento ocupó después un cargo de importancia en el partido. Esto se traduce en que *son los altos cargos del Gobierno quienes nutren los puestos de importancia del partido, y no viceversa, como suele afirmarse*. Un dato más que confirma la distancia entre el partido (el PRI) y el Gobierno son los criterios para la selección del gabinete. En ese proceso, 77 por ciento de la elite reconoció que había sido llamado por el gobernador para colaborar en el Gobierno, y 78.5 por ciento expresó que para la selección se utilizan básicamente dos criterios: amistad y capacidad. Es decir, aunque los gobernadores han sido priísta, *para la conformación del gabinete no se siguen criterios partidistas*.

En lo tocante a las políticas públicas, el partido vuelve a dar muestras de distanciamiento o incapacidad ante el Gobierno. Se pude observar este hecho considerando las cuatro fases de las políticas públicas en este estudio, que son identificación del problema, formulación de soluciones, adopción de decisiones y ejecución del programa. Las respuestas dadas por los entrevistados de la elite política en cada fase indicó que alrededor de un número que se sitúa sobre los 70 puntos afirmó que *el Gobierno es el que queda a cargo de la elaboración de las políticas públicas y el partido tiene una muy leve participación*.

Al dar paso hacia el clientelismo en San Luis Potosí, en el estado se sigue el mismo comportamiento del ámbito nacional. Así como se identifica al presidente como "el gran patrón" de la cadena clientelista, el gobernador pasa a ser un emisario del mismo y actúa en consecuencia. Es sabido que, por su naturaleza, es difícil la comprobación de estas afirmaciones. No obstante, se muestra con claridad que es el gobernador, mediante su investidura, quien establece los lineamientos del reclutamiento de los altos cargos, la selección de candidatos al Congreso y presidencias municipales y demás cargos de elección, el influjo en las decisiones de las políticas y la repartición o manejo de los recursos gubernamentales; estos recursos son los que le dan el carácter de patrón y ubican al partido como cliente, porque *es precisamente la debilidad del partido para allegarse recursos que no vengan del Gobierno lo que constituye la principal dependencia hacia él*. En síntesis, afirmo que *en los ámbitos menores de Gobierno, el clientelismo se ha seguido conforme a los lineamientos del presidente a través del gobernador, el cual se implanta para su beneficio, en donde el partido es el principal cliente, pero nunca el patrón*.

Con lo expuesto arriba muestro que ni bajo la variable reclutamiento, ni la referida a la elaboración de políticas públicas y ni siquiera con el patronazgo, en San Luis Potosí se puede hacer referencia a un Gobierno de partido. Pero esto es más serio de lo que a primera vista pareciera. La sola afirmación de ausencia del partidismo en el Gobierno indica, de acuerdo con el modelo de relación Gobierno-partido, una

lesión a la democracia. Porque, como ha quedado señalado en el trabajo y de acuerdo con la hipótesis de Cansino (1997:13), una alta presencia en las relaciones entre el Gobierno y el partido sostenedor expresan, entre otras cosas, mayor grado de democracia de un régimen político. En consecuencia, *en el estado de San Luis Potosí el poder político se centraliza en el Gobierno a través de prácticas antidemocráticas*.

A la par de las conclusiones obtenidas hasta ahora, otros incidentes llevaron a establecer más conclusiones que, tal vez no están relacionadas de un modo directo con el modelo de Gobierno de partido, pero no por ello dejan de ser importantes, pues, a fin de cuentas, surgieron a partir de la aplicación del modelo. Entre las otras conclusiones de la investigación está la que guarda relación con la cultura política. Como lo manifesté en su oportunidad, cualquier estudio sobre la cultura política de un lugar requiere un tratamiento especial y por separado, y San Luis Potosí no lo tiene. De ahí se desprende que, a pesar de estudios de por medio sobre el tema, sostengo que *hay suficientes indicios para aseverar que en San Luis Potosí existe una subcultura política*. Basta remitirse a lo dicho por Botella, a lo cual apelamos en su momento, para llegar a la conclusión de que existe una subcultura política, conclusión que se fundamenta en el análisis de los comportamientos electorales, las cualidades de la clase política, los medios de comunicación y las formas de relación interpersonales, se puede concluir (Botella, 1997:30).

Del análisis del reclutamiento las conclusiones obtenidas fueron muy variadas, algunas de ellas quedaron ya señaladas en el capítulo respectivo. Sin embargo, aquí pretendo ser más categórico sobre las mismas y reafirmar mi postura frente a ellas. Así se tiene, en principio, que la afirmación acerca del incremento de tecnócratas en la administración pública federal hizo pensar que éste es una nueva tendencia en la selección[1]. Nada más falso en el caso de San Luis Potosí. Porque la existencia de sólo 15 por ciento con estudios de postgrado y, de

[1] Cansino escribió: "el PRI ha registrado un sensible descenso en su capacidad para reclutar miembros de su partido en los altos puestos de la administración central. En efecto, los patrones de reclutamiento se han modificado sensiblemente, para favorecer a una tecnocracia en el poder" (Cansino, 2000:321).

ellos, seis por ciento con estudios en el extranjero, hace concluir que *en los Gobiernos de San Luis Potosí hablar de una presencia tecnócratica resulta desafortunado; tal corriente no existió*. Con lo cual, se coincide con Lindau (1993), quien en su obra sobre la tecnocracia mexicana concluyó que en realidad no eran tecnócratas, sino políticos con estudios en el extranjero.

En el mismo análisis del reclutamiento se llegó a una triste conclusión que confirma, al parecer, conclusiones enunciadas en otros tiempos. Es la referida a la presencia de la mujer. Con tres por ciento de presencia de la mujer en altos cargos en un periodo de 18 años y siete Gobiernos se puede afirmar que *el poder político de San Luis Potosí está cooptado por miembros de sexo masculino, en donde la mujer tiene un papel secundario*.

Por otra parte, el estudio de la elaboración de las políticas públicas, al realizar las entrevistas, me llevó a corroborar versiones que indican la intervención de la federación en los asuntos estatales, y del Gobierno estatal en los asuntos municipales. Un contundente 92.3 por ciento estuvo de acuerdo en que la federación interviene en el estado, y un 75 por ciento dijo que esta intervención ocurre básicamente en las políticas económicas mediante la dirección que hace de los recursos que legalmente les corresponden. Por tanto, asevero que *el fracaso o éxito de las políticas públicas en el estado, en primer lugar, corresponde al Gobierno federal, y en segundo, al Gobierno del estado*.

Pero no sólo el presidente se entremete en lo económico, el Ejecutivo federal también lo hace con exceso[2] en el resto de las políticas y en otros conflictos; incluso llega a utilizar esta intervención para otros fines y, en consecuencia, da lugar a comportamientos clientelares. De

[2] Durante el sexenio de Carlos Salinas (1988-1994) el abuso de las facultades del Ejecutivo se hizo evidente. No sólo en las políticas económicas, sino que además tuvo injerencia en los conflictos políticos acaecidos. La prueba se halla en sus primeros cuatro años de mandato, cuando 29 gobernadores de 12 estados de la República no terminaron el periodo constitucional de seis años (seis gobernadores abandonaron el cargo por protestas de la oposición). Como resultado, 12 de los 31 estados no fueron gobernados por gobernantes electos(Casar, 1997:82). En este supuesto se encontró San Luis Potosí y las intervenciones del presidente quedaron comentadas en el capítulo quinto.

tal suerte que, además de la conclusión anterior, se concluye *que a la aparición de conflictos en el estado, la intervención del presidente se acentúa, encontrando el Ejecutivo estatal mayor legitimidad en las decisiones tomadas en el centro, que en su relación con el partido que lo sostiene*.

Respecto a lo dicho arriba sobre los comportamientos clientelares, y con la consideración de la serie de conclusiones presentadas, una conclusión más es que *el Gobierno del estado, con el gobernador a la cabeza, son clientes del Gobierno federal y en concreto del presidente y, a su vez, patrones del partido sostenedor, del Gobierno municipal y demás organizaciones con intereses en el estado*.

Un desenlace más me dice que, confirmado el hecho de que el reclutamiento, las políticas públicas y el clientelismo quedan a cargo del gobernador en turno, *el principal responsable de la baja participación del partido sostenedor en los asuntos del Gobierno es el propio gobernador, y ahí mismo se inicia la violación a los principios democráticos*. Esta enunciación es independiente del comportamiento del partido sostenedor, el cual, por costumbres añejas, muestra una incapacidad de actuación, de decisión, de autogobierno y hasta de autofinanciamiento.

Si nos remitimos al apartado de las hipótesis planteadas, se puede observar con claridad que con las anteriores conclusiones la primera hipótesis se cumple, al quedar corroborado que las pocas relaciones entre el partido sostenedor y el Gobierno han producido mayores actuaciones del Ejecutivo, lo cual ha centralizado las decisiones y afectado el desarrollo democrático. De este modo y dando lectura de forma concatenada a la serie de hallazgos, se concreta también la segunda hipótesis de que a mayores desequilibrios en un Gobierno, se incrementan las intervenciones del presidente y disminuyen las relaciones entre el Gobierno estatal y el partido que lo sostiene.

Al quedar reveladas las conclusiones fundaméntales de la investigación, queda por mencionar una gran conclusión final, la cual remata nuestra tercera hipótesis. Durante el transcurso de la exposición de la investigación mencioné con insistencia que este trabajo no es un

estudio que se centra en el Partido Revolucionario Institucional. No obstante, al llegar a este punto, es imprescindible ligar las conclusiones extraídas de la aplicación del modelo de Gobierno de partido a San Luis Potosí, con el PRI en el estado, puesto que el partido sostenedor al que en todo momento hice referencia es el PRI. Así pues, en la descripción que a continuación hago, sustituyo lo que en la mayoría de las referencias expuse como partido sostenedor, por el nombre del partido, que es el PRI. Este ejercicio de mera sustitución comenzará a indicar lo que en realidad representa el PRI en el estado.

El PRI no tiene realmente injerencia en el reclutamiento de la clase política y, si bien es cierto que los gobernadores, como encargados del reclutamiento, han sido del PRI, éstos no siguen criterios priístas de selección y ni siquiera lo someten a la opinión de su partido. Ahora bien, un alto porcentaje se reconoce asimismo como priísta, estoy hablando de 67.8 por ciento de los altos cargos que aceptaron ser priístas cuando tenían el cargo, número que se traduce en dos de cada tres. Pero es importante señalar que de ese mismo porcentaje, 17.8 por ciento, abandonó la militancia al dejar el cargo, lo que en los números muestra que 50 por ciento realmente se sostiene como priísta, es decir, uno de cada dos. Con lo cual, parece que *en buena medida la filiación al partido responde más al grado de pertenencia al Gobierno que a la convicción*.

En otro orden de ideas, al realizar el recuento en el estudio de las políticas públicas, pude dar cuenta de que es el Gobierno en quien se depositan todas las fases de la elaboración, y que el PRI sirve como mera comparsa del Gobierno, tanto con sus parlamentarios como con los altos dirigentes del partido.

En cuanto al clientelismo, éste no dejó lugar a dudas, y se reconoció que corre a cargo del Gobierno, porque es ahí donde se encuentran los recursos, de donde parten las concesiones y donde se reparten y se extinguen o suspenden los cargos públicos y demás puestos de trabajo no siempre relacionados directamente con el Gobierno. En otras palabras, el PRI no es el principal promotor del clientelismo, sino el Gobierno. En este proceso de toma y daca, el PRI ni siquiera llega a tener la posición de patrón, siempre es de cliente, aunque sí de cliente distinguido, pero nada más.

Encontrándose de esta forma las cosas, y de conformidad con esta investigación, llego a la última conclusión: *el PRI en San Luis Potosí no tiene influencia alguna en el Gobierno del estado*. Está claro que a esta conclusión se ha llegado de acuerdo con la consideración de los tres lineamientos teóricos que un partido debe tener en el modelo de la relación Gobierno-partido: reclutamiento, elaboración de políticas públicas y clientelismo. Pero esto plantea una nueva incógnita ¿cómo, entonces, es posible que el PRI se haya sostenido por tanto tiempo en el Gobierno del estado y se haya mostrado como un partido influyente? Mi respuesta sería, reflexionado todo lo analizado, que el PRI se ha visto así porque ha sido un partido grande; su tamaño le ha valido para captar mayores favores. Porque su tamaño lo ha alcanzado a base de disminuir la participación del resto de los partidos y, en este sentido, ha consolidado la posición de gran beneficiario. Y esa característica conlleva un sinnúmero de bienes reflejados en el sostenimiento del tamaño del partido. Por ejemplo, el ser grande ha implicado que sea el partido más participante, más conocido, del que más se habla y, en consecuencia, el que ha obtenido más posiciones, más voz y finalmente más voto. Pero todo esto no significa que sea influyente, aunque sí importante, como ha quedado indicado.

Con lo que se ha descrito arriba se puede corroborar la tercera hipótesis, que manifiesta: cuanto mayor es el partido sostenedor, mayores serán los beneficios que obtiene del Gobierno.

Al terminar la redacción de la presente investigación los cambios del sistema político del México que se describe son sustanciales y muchos otros están en proceso. El partido que hasta entonces había sido hegemónico en la presidencia, el PRI, ahora es oposición. El presidente que hasta entonces se había presentado como todo poderoso, ya no es tal. Por otra parte, la institución electoral, junto con sus ordenamientos, han ganando legitimidad. En síntesis, se está en un momento en que se discute la transición mexicana.

En lo que respecta a los Gobiernos subnacionales, se está experimentando el cambio, los estados están contando con mayores responsabilidades y están decidiendo finalmente ellos mismos las políticas que les convienen. En materia electoral, por su parte, se está observando que con mayor frecuencia en algunos estados de la República se están eligiendo otros partidos como opciones políticas reales, y que el PRI ya no es el partido hegemónico de antaño.

Bibliografía general

Aberbach, Joel D., Robert D. Putnam, Bert A. Rockman (1981), *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge, Harvard University Press.

Acevedo Ibáñez, Alejandro, y Alba Florencia A. López M. (1988), *El proceso de la entrevista: conceptos y modelos*, México, Limusa.

Agranoff, Robert (s.f.), *Marcos para el análisis de las relaciones intergubernamentales*, Madrid, Instituto Universitario Ortega y Gasset, documento de trabajo núm. 0291.

Aguilar Camín, Héctor, y Lorenzo Meyer (1993), *A la sombra de la Revolución Mexicana*, México, Cal y Arena.

Aguilar Villanueva, Luis F. (ed.) (1993), *La implementación de las políticas*, México, Porrúa.

——— (1994), "El presidencialismo y el sistema político mexicano: del presidencialismo a la presidencia democrática", en Alicia Hernández Chávez (coord.), *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 40-74.

——— (1996), "El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes", en Hernández Chávez, Alicia (coord.), *¿Hacia un nuevo federalismo?*, México, Fondo de Cultura Económica, pp.109-152.

Alcántara Sáez, Manuel e Iván Llamazares Valduvieco (1997), "El análisis de los diputados latinoamericanos en el contexto de los estudios sobre la clase política: Características, objetivos y estrategias de Investigación", *América Latina Hoy*, núm. 16, agosto, pp. 15-28, Salamanca y Madrid, ieip y sepla (Seminario de Estudios Políticos de América Latina de la Universidad Complutense de Madrid).

Almond, Gabriel A. (1990), *A Discipline Divided. Schools and Sects in Political Science*, London, Sage Publications. [Existe traducción al castellano: Almond, Gabriel A. (1999), *Una Disciplina Segmentada: escuelas y corrientes en las ciencias políticas*, México, Fondo de Cultura Económica.]

——— (1991), *The Civic Culture Revisited*, London, Sage Publications.

Almond, Gabriel, y Sidney Verba (1963), *The Civic Culture*, Princeton, N. J., Princeton University Press. [Existe traducción al castellano: Almond, Gabriel y Sydney Verba (1970), *La cultura cívica*, Madrid, Euramérica.]

Alvarado, Arturo (1996), "Los gobernadores y el federalismo mexicano", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 58, núm. 3, julio-septiembre, pp. 39-71, México, unam.

Anderson, William (1960), *Intergovernmental Relations in Review*, Minneapolis, University of Minneapolis Press.

Araya Jiménez, María del Carmen (1994), "San Luis Potosí: una extraordinaria elección", en Leonardo Valdés (coord.), *Elecciones y Partidos Políticos en México, 1993*, México, Casa Abierta al Tiempo, uam.

Auyero, Javier (1996), "La doble vida del clientelismo político", *Sociedad*, núm. 8, abril, pp. 31-56, Buenos Aire, Universidad de Buenos Aires.

Baena del Alcázar, Mariano (1985), *Curso de Ciencia de la Administración*, Madrid,

Tecnos.

——— (1999), *Elites y conjuntos de Poder en España (1939-1992): Un estudio cuantitativo sobre Parlamento, Gobierno y Administración y gran empresa*, Madrid, Editorial.

Baras, Monserrat (1991), "Las elites políticas", *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 10, pp. 9-24, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

Barrera, Efrén (1988), *Las Elites Administrativas de Colombia*, Colombia, Escuela Superior de Administración Pública.

Bastos Boubeta, Miguel (1997), "Políticos, burócratas y Reformas Administrativas", ponencia presentada en el III Congreso de Ciencia Política y de la Administración, Salamanca, España, octubre.

Beyme, Klaus von (1986), *Los partidos políticos en las democracias occidentales*, Madrid, CIS/Siglo XXI.

——— (1995), *La clase política en el Estado de partidos*, Madrid, Alianza.

Blondel, Jean (1994), "Hacia un análisis sistemático de las relaciones gobierno-partido", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 39, núm. 156, pp. 31-45, México, UNAM.

Blondel, Jean, y Mauricio Cotta (eds.) (1996), *Party and Government: An Inquiry into the Relationship between Government and Supporting Parties in Liberal Democracies*, Londres, Macmillan Pub Ltd.

Bobbio, Norberto *et al*. (1982), *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI.

Bolaños, Manuel Rojas (1997), "Las relaciones gobierno-partido en Costa Rica", en César Cansino (coord.), *Gobiernos y Partidos en América Latina*, México, Centro de Estudio de Política Comparada, pp. 183-222.

Bonilla, Frank (1970), *The Failure of Élite, vol. 2* de *The Politics of Change in Venezuela*, Cambridge, M.I.T. Press.

Borjas Benavente, Adriana Leticia (1992), *El tratamiento periodístico de la información del movimiento político denominado navismo: 1958-1963*, México, Tesis presentada en la Universidad Iberoamericana para obtener título profesional.

Botella, Joan (1997), "En torno al concepto de cultura política: dificultades y recursos", en Pilar del Castillo e Ismael Crespo (eds.), *Cultura Política*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 17-37.

Bottomore, Tom (1964), *Élites y sociedad*, Madrid, Talasa.

Brandenburg, Frank R. (1964), *The Making of Modern Mexico*, Englewood Cliffs, N. J., Prentice Hall.

Brachet-Marquez, Viviane (1992), "Explaining Sociopolitical Change in Latin America", *Latin America Research Review*, núm. 3, pp. 91-122.

Burnham, James (1962), Los *maquiavelistas*, Buenos Aires, Huemol.

Caboara, Lorenzo (1967), *Los partidos políticos en el Estado moderno*, Madrid, Tecnos.

Cabrero Mendoza, Enrique (1997), "Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las *policy sciences* en contextos cultural y

políticamente diferente", México, CIDE.

CALVILLO, Tomás, y Sergio Cañedo Gamboa (1999), *El Congreso del Estado de San Luis Potosí y la Nación. Selección de documentos (1824-1923)*, México, El Colegio de San Luis-H. Congreso del Estado.

CAMP, Roderic Ai (1988), *Los intelectuales y el Estado en el México del siglo XX*, México, Fondo de Cultura Económica.

——— (1990), *Los empresarios y la política en México: Una visión contemporánea,* México, Fondo de Cultura Económica.

——— (1995), *La política en México*, México, Siglo XXI.

CANSINO, César (1994), "Los partidos gobernantes en América Latina: una propuesta de análisis", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 39, núm. 156, pp. 47-70, México, UNAM.

——— (2000), *La transición mexicana. 1997-2000*, México, Centro de Estudio de Política Comparada.

——— (coord.) (1997), *Gobiernos y Partidos en América Latina. Un estudio comparado,* México, Centro de Estudio de Política Comparada.

CANSINO, César, y V. Alarcón Olguín (1993), "La relación gobierno-partido en un régimen semicompetitivo. El caso de México", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 37, núm. 151, pp. 9-33, México, UNAM.

CARMAGNANI, Marcelo (coord.) (1993), *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*, México, Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México.

CARPIZO, Jorge (1972), "Sistema Federal Mexicano", en *Los sistemas federales del continente americano*, México, Fondo de Cultura Económica-UNAM.

——— (1984), *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI.

CASAR, María Amparo (1997), "Las relaciones gobierno partido en México", en César Cansino (coord.), *Gobiernos y Partidos en América Latina*, México, Centro de Estudio de Política Comparada, pp. 47-116.

CASTAÑEDA, Jorge G. (1999), *La Herencia: arqueología de la sucesión presidencial en México*, México, Alfaguara.

CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo (1997), *Sistemas electorales en México*, Serie IV. El Congreso y las políticas nacionales, Volumen III Sistemas políticos y electorales, Tomo I, México, Instituto de Investigaciones Legislativas.

CASTLES, F. G., y R. Wildenman (eds.) (1986), *Visions and Realities of Party Government* (Colección The Future of Party Government), Berlín, DeGruyter, European University Institute Series.

CAZORLA PÉREZ, José (1995), "El clientelismo de partido en la España de hoy: una disfunción de la democracia", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 87, enero-mayo, pp. 35-

52, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales y Políticos.
Coller, Xavier (2000), *Estudio de casos*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
Cosío Villegas, Daniel (1973), *El sistema político mexicano*, México, Joaquín Mortiz.
——— (1974), *El estilo personal de gobernar*, México, Joaquín Mortiz.
Cotta, Maurizio (1990), *Realities and Meaning of Party Government*, ponencia presentada en el seminario *Government-Party Relationships*, Fieosole, Italia, European University Institute, septiembre.
——— (2001), "Sobre la relación entre partido y gobierno", *Desarrollo Económico*, vol. 41, núm. 162, julio-septiembre, pp. 201-234, Buenos Aires, IDES.
Crespo, José Antonio (1991), "La evolución del Sistema de Partidos en México", *Foro Internacional*, vol. 31, núm. 24, abril-junio, pp. 599-622, México, El Colegio de México.
——— (1998), *¿Tiene futuro el PRI? Entre la supervivencia democrática y la desintegración total*, México, Grijalbo.
Cross, John C. (1997), "Debilitando al clientelismo: la formalización del ambulantaje en la ciudad de México", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 59, núm. 4, octubre-diciembre, pp. 93-115, México, Instituto de Investigaciones Sociales.
Dahl, Robert A. (1961), *Who Governs? Democracy and Power in an American City*, New Haven, Yale University Press.
Del Águila, Rafael, Fernando Vallespín *et al*. (1998), *La democracia en sus textos*, Madrid, Alianza Editorial.
Díaz Cayeros, Alberto (1999), "Diez mitos sobre el federalismo mexicano", en Merino, Mauricio (coord.), *La Ciencia Política en México*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 138-160.
Duverger, Maurice (1957), *Los partidos políticos,* México, Fondo de Cultura Económica.
Dye, Th. (1975), *Understanding Public Policy*, Englewood Cliffs, Prentice Hall.
Elazar, Daniel J. (1990), *Exploración del Federalismo*, Barcelona, Editorial Hacer.
Escobedo, Juan Francisco (2000), *Resonancias del México autoritario*, México, Universidad Iberoamericana.
Espinoza Toledo, Ricardo (1999), "Superpresidencialismo y régimen presidencial en México", en Mauricio Merino (coord.), *La Ciencia Política en México*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 56-74.
Faya Viesca, Jacinto (1988), *El Federalismo Mexicano. Régimen constitucional del sistema federal*, México, Instituto Nacional de Administración Pública.
Fernández de la Mora, Gonzalo (1977), *La partitocracia*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos.
Filho, G. A. (1994), "Clientelismo e política no Brasil", *Novos Estudos*, núm. 38, pp. 225-240, Sao Paulo, CEBRAP.
Finer, Samuel E. (1970), *Comparative Government*, Allen Lane, Penguin Press.
García de León, María Antonia (1994), *Elites discriminadas: sobre el poder de las mujeres*, Barcelona, Anthropos.
García-Pelayo, Manuel (1986), *El estado de partidos*, Madrid, Alianza Editorial.
Garrido, Luis Javier (1992), "La transición a la democracia en México: los esfuerzos frustrados (1986-1992), en Manuel Alcántara y Antonia Martínez (comps.), *México frente al umbral del siglo XXI*, Madrid, CIS-Siglo XXI.

Garza Mercado, Ario (1966-67), *Manual de técnicas de investigación para estudiantes de ciencias sociales*, México, El Colegio de México.

Gellner, Ernest *et al*. (1986), *Patronos y clientes*, Madrid, Júcar Universidad.

Gilmore, David (1980), *The People of the Plain. Class and Community in Lower Andalusia*, Nueva York, Columbia University Press.

González Alcantud, José A. (1997), *El clientelismo político: perspectiva socioantropológica,* Barcelona, Anthropos.

González Casanova, Pablo (1981), *El Estado y los partidos políticos en México*, México, Era.

——— (1985a), *La democracia en México*, México, Era.

——— (coord.) (1985b), *Las elecciones en México: evolución y perspectiva*, México, Siglo xxi.

González Deister, Ana V. (1998), *San Luis Potosí, 1958-1963 y 1982-1992*, Instituto Tecnológico Autónomo de México, Departamento Académico de Ciencias Sociales, mimeo.

González Oropeza, Manuel (1985), "Acceso y pérdida del poder de los gobernadores", en Pablo Gonzáles Casanova (coord.), *Las elecciones en México: evolución y perspectiva*, México, Siglo xxi, pp. 259-282.

Granados Chapa, Miguel Ángel (1985), "Elecciones de gobernadores", en Pablo Gonzáles Casanova (coord.), *Las elecciones en México: evolución y perspectiva*, México, Siglo xxi, pp. 283-287.

——— (1992), *¡Nava Sí, Zapata No!*, México, Grijalbo.

Hernández Chávez, Alicia (1994), *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica.

——— (Coord.) (1996), *¿Hacia un nuevo federalismo?*, México, Fondo de Cultura Económica.

Hernández Norzagaray, Eduardo (1997), *La liberalización política mexicana*, México, Colección Aula Magna, Universidad Autónoma de Sinaloa.

Hernández Rodríguez, Rogelio (1998), "Presidencialismo y elite en el cambio político de México", *Política y Gobierno*, vol. v, núm. 1, pp. 197-221, México, cide.

Hernández Sampieri, Roberto, Carlos Fernández Callado y Pilar Baptista Lucio (1991), *Metodología de la Investigación*, México, McGraw-Hill.

Jerez Mir, Miguel (1982), *Elites políticas y centros de extracción en España 1939-1957*, España, Centro de Investigaciones Sociológicas.

Johnson, Kenneth F. (1971), *Mexican Democracy: A Critical View*, Ally & Bacon.

Jones, Ch. O. (1970), *An Introduction to the Study of Public Policy*, Belmont, Duxbury Press.

Kadushin, Charles (1968), "Power, Influence and Social Circles: a new Methodology for Studying Opinion Makers", *American Sociology Review*, vol. 33, núm. 5, octubre, pp. 605-609. Madison, American Sociological Association.

——— (1974), *American Intellectual Elite*, Boston, Little Brown.

Katz, Richard (1986), "Party Government: a Rationalistic Conception", en F.G. Castles y R. Wildenman (Eds.), *Visions and Realities of Party Government* (Colección The Future of Party Government), Berlín, DeGruyter, European University Institute Series.

——— (ed.) (1987), *Party Governments: European and American Experiences* (Colección The Future of Party Government), Berlín, DeGruyter, European University Institute Series.

——— (1996), "The United States: Divided Government and Divided Parties", en Blondel, Jean y Mauricio Cotta, *Party and Government: An Inquiry into the Relationship between Government and Supporting Parties in Liberal Democracies*, Londres, Macmillan Pub Ltd, pp. 202-224.

Keller, Suzanne (1971), *Más allá de la clase dirigente*, Madrid, Tecnos.

Krauze, Enrique (1996), "Salvador Nava y el vacío de líderes", en *Tiempo Contado*, México, Océano, pp. 27-30.

Lapalombara, Joseph, y Myron Weiner (eds.) (1966), *Political Parties and Political Development*, New Jersey, Princeton University Press.

Laswell, Harold D., Lerner, D. y Rothwell, C. E. (1952), *The Comparative Study of Elites: An Introduction and Bibliography,* Stanford, Stanford University Press.

Leal Buitrago, Francisco y Andrés Dávila (1990), *Clientelismo: El sistema político y su expresión regional*, Colombia, Tercer Mundo Editores.

Lind, Gunner (1997) "Grandes y pequeños amigos: el clientelismo y la élite del poder", en Wolfgang Reinhard (coord.), *Las élites del poder y la construcción del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 159-189.

Lindau, Juan D. (1993), *Los tecnócratas y la elite gobernante mexicana*, México, Cuadernos de Joaquín Mortiz.

Lipset, Seymour Martín (1963), *El hombre político*, Buenos Aires, Eudeba.

Loaeza, Soledad (1985), "El llamado de las urnas. ¿Para qué sirven las elecciones en México?", *Nexos*, núm. 90, pp. 14-19, México.

——— (1999), *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta*, México, Fondo de Cultura Económica.

Lomnitz, Larissa (1990), "Redes informales de intercambio en sistemas formales: un modelo teórico", *Comercio Exterior*, vol. 40, núm. 3, marzo, pp. 212-220, México, Banco Nacional de Comercio Exterior.

Lujambio, Alonso (1994), "Democratización vía televisiva. Elites políticas y cultura política", en *Partidos, Elecciones y Cultura Política en México*, México, Universidad Autónoma del Estado de México, UAM-Xochimilco y COMECSO, pp. 285-301.

——— (2000), *El poder compartido: un ensayo sobre la democratización mexicana,* México, Océano.

Llera, Francisco J. (1997) "Enfoques en el estudio de la Cultura Política", en Del Castillo, Pilar e Ismael Crespo (eds.), *Cultura Política*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 39-59.

Madrazo, Jorge (1985), "Reforma política y legislación electoral de las entidades federativas", en Pablo Gonzáles Casanova (coord.), *Las elecciones en México: evolución y perspectiva*, México, Siglo XXI, pp. 289-327.

Mainwaring, Scott (1993), "Presidentialism, Multipartism and Democracy: The Difficult Combination", *Comparative Political Studies*, vol. 26, núm. 2, julio de 1993, pp. 198-228, Londres, Sage Publications.

MÁRQUEZ JARAMILLO, Enrique (1987), "El movimiento navista y los procesos políticos de San Luis Potosí, 1958-1985", en Soledad Loaeza y Rafael Segovia (comps.), *La vida política mexicana en la crisis*, México, El Colegio de México, pp. 131-147.

MARTÍNEZ ASSAD, Carlos, y Álvaro Arreola Atala (1987), "El poder de los gobernadores", en Soledad Loaeza y Rafael Segovia (comps.), *La vida política mexicana en la crisis*, México, El Colegio de México, pp. 107-129.

MARTÍNEZ Alier (1968), *La estabilidad del latifundismo*, París, Ruedo Ibérico.

MEDELLÍN TORRES, Pedro (1997), "Inestabilidad, incertidumbre y autonomía restringida: Elementos para una teoría de la estructuración de Políticas Públicas en Países de Baja Autonomía Gubernativa", *Reforma y Democracia*, núm. 8, mayo, pp. 37-102, Venezuela, CLAD.

MENEGUELLO, Raquel (1997), "Las relaciones gobierno-partido en Brasil", en César Cansino (coord.), *Gobiernos y Partidos en América Latina*, México, Centro de Estudio de Política Comparada, pp. 117-182.

MÉNDEZ, José Luis (1997),"Estudio Introductorio", en Deil S. Wright (1997), *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 7-46.

MENY, Ives, y Jean Claude Thoenig (1992), *Las políticas públicas,* Barcelona, Ariel.

MICHELS, Robert (1969), *Los partidos políticos*, Tomo I-II, Buenos Aires, Amorrortu.

MILLS, C. Wright (1957), *La elite del poder*, México, Fondo de Cultura Económica.

MINTZEL, A., y H. Schmitt (1981), "How to Investigate the Future of Party Government" (inédito), citado por Katz, Richard "Party Government: a Rationalistic Conception", en F. G. Castles y R. Wildenman (eds.) (1986), *Visions and Realities of Party Government* (Colección The Future of Party Government), Berlín, DeGruyter, European University Institute Series.

MOLINA, Ignacio ,y Santiago Delgado (1998), *Conceptos fundamentales de Ciencia Política*, Madrid, Alianza Editorial.

MOLINAR HORCASITAS, Juan (1991), *El tiempo de la legitimidad*, México, Cal y Arena.

MONTIEL, REYES Y JUAN ANTONIO RAMOS (1995), *El Estado de las Autonomías y su sistema de relaciones intergubernamentales: una selección bibliográfica, Madrid, Instituto Universitario Ortega y Gasset, documento de trabajo Nº 1195*.

MORENO LUZÓN, Javier (1995), "El clientelismo político en la España de la Restauración", Madrid, Instituto Universitario Ortega y Gasset.

——— (1999), "El clientelismo político: historia de un concepto multidisciplinar", *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), núm. 105, julio-septiembre, pp. 73-95, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales y Políticos.

MOSCA, Gaetano (1984), *La clase Política*, México, Fondo de Cultura Económica.

MOYA PALENCIA, Mario (1964), *La reforma electoral*, México, Ediciones Plataforma.

MOYADO ESTRADA, Francisco (s.f.) "Foro Nacional sobre Federalismo", *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, núm. 52, México.

NOHLEN, Dieter (1981), *Sistemas electorales del mundo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

——— (1994), *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica.

——— (1996), "La trilogía: sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partido", *Revista del Tribunal Federal Electoral*, vol. v, núm. 8, pp. 83-90, México, Tribunal Federal Electoral.

Nohlen, Dieter y M. Fernández (1991), *Presidencialismo versus parlamentarismo*, Caracas, Nueva Sociedad.

O´Donnell, Guillermo, y Oscar Oszlak (1984), "Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una Estrategia de Investigación", en Kliksberg, Bernardo y Sulbrnadt, J. (comps.), *Para investigar la administración pública*, Alcalá de Henares-Madrid, INAP, pp. 89-138.

Oliveira, I. R. de (1993), "Parties and Government in Brasil: Sarney and Collor Administrations", Campinas, mimeo.

Panebianco, Angelo (1988), "Las Burocracias Públicas", en Gianfranco Pasquino *et al*. *Manual de Ciencia Política*, Madrid, Alianza Editorial, pp. 365-411.

Pareto, Vilfredo (1967), *Forma y Equilibrio Social*, Madrid, Revista de Occidente.

——— (1987), *Escritos sociológicos*, Madrid, Alianza Editorial.

Parrado Díez, Salvador (1996), *Las elites de la administración estatal (1982-1991)*, Sevilla, Junta de Andalucía / Consejería de Gobernación / Instituto Andaluz de Administración Pública.

Peschard, Jacqueline (1994), "Liderazgo en el cambio político de México", en Silvia Dutrénit y Leonardo Valdés (coords.), *El fin de siglo y los partidos políticos en América Latina*, México, Instituto Mora y Universidad Autónoma Metropolitana, pp. 381-397.

——— (1999), "La cultura política en México", en Mauricio Merino (coord.), *La Ciencia Política en México*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 186-210.

Peters, Guy B. (1981), "The Problem of Bureaucratic Government", *Journal of Politics*, vol. 43, núm. 1, february, pp. 56-82. Texas, Blackwells Publishers y Southern Political Science Association.

——— (1999), *La política de la burocracia*, México, Fondo de Cultura Económica.

Pitt-Rivers, Julian (1989), *Un pueblo de la sierra: Grazalema*, Madrid, Alianza.

Putnam, Robert (1976), *The comparative Study of Political Elites,* Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall.

Regonini, Gloria (1991), "El estudio de las Políticas Públicas", *Documentación Administrativa*, núm. 224-225. Madrid, INAP.

Reyes Montiel y Juan Antonio Ramos (s.f.) *El estado de las autonomías y su sistema de Relaciones Intergubernamentales: una Selección Bibliográfica*, Madrid, Instituto Universitario Ortega y Gasset, documento de trabajo núm. 1195.

Riggs, Fred W. (1993), "Fragility of the Third World Regimes", *International Social Science Journal*, vol.136, mayo, pp. 198-243, París, UNESCO y Blackwell Publishers Ltd.

Rodríguez, Victoria E. (1999), *La descentralización en México*, México, Fondo de Cultura Económica.

Rose, Richard (1987), "Steering the Ship of the state: One Tiller but Two Pairs of Hands", *British Journal of Political Science*, vol. 17, núm. 4, octubre, pp. 409-433. Cambridge, Cambridge University Press.

Salinas Castillo, Danae Maria, y María Mercedes Ortiz (1996), *El liderazgo político como generador de Participación Ciudadana: El Movimiento Navista en San Luis Potosí 1958-1991*, México, tesis presentada en la Universidad Iberoamericana para obtener título profesional.

Sartori, Giovanni (1980), *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza Universidad.
——— (1994a), *La Política: lógica y métodos en la ciencia política*, México, Fondo de Cultura Económica.
——— (1994b), *Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica.
Seligman, Lester G. (1971), *Recruiting political elites*, Nueva York, General Learning Press.
Silverman, Sydel (1986), "El patronazgo como mito", en Ernest Gellner *et al*., *Patronos y clientes*, Madrid, Júcar Universidad, pp. 17-33.
Schattschneider, Elmer Eric (1941), *Party Government*, Nueva York, Holt Rinehart and Winstan. [Traducción al castellano consultada (1964), *Régimen de Partidos*, Madrid, Editorial Tecnos.]
Scott James (1986), "¿Patronazgo, o explotación?" en Ernest Gellner *et al*., *Patronos y clientes*, Madrid, Júcar Universidad, 35-61.
Smith, Peter (1981), *Los laberintos del poder*, México, El Colegio de México.
Spradley, James P. (1979), *The Ethnographic Interview*, New York, Holt, Rinehart and Winston.
Suárez Farias, Francisco (1991), *Elite, tecnocracia y movilidad política en México,* México, uam-Xochimilco.
Subirats, Joan (1988), "Consideraciones político-administrativas sobre la puesta en práctica de las políticas públicas", *Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 9, julio, Barcelona.
——— (1989), *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*, Marid, inap.
Uriarte, Edurne (1997), "El análisis de las elites políticas en las democracias", *Revista de Estudios Políticos*, No 9, pp. 249-275, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales y Políticos.
——— (2000), "La política como vocación y como profesión: análisis de las motivaciones y de la carrera política de los diputados españoles", *Revista Española de Ciencia Política*, No 3, octubre de 2000, pp. 97-124, Madrid, Asociación Española de Ciencia Política.
Valadés, Diego (1998), *El control del Poder*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
Vallés, Joseph M. (2000), *Ciencia Política: una introducción*, Barcelona, Ariel.
Vallés, Joseph M., y Agustí Bosch (1997), *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Barcelona, Ariel.
Villa Arranz, Juan (1994), *Clases y elites en la investigación: Algunas reflexiones teóricas y metodológicas* en elites, *Prosopografía contemporánea*, Valladolid, Secretaría de Publicaciones Universidad de Valladolid.
Virga, Pietro (1948), *Il partito nell'ordinamento giuridico*, Milán, Franco Angeli.
Waldo, D. (1960), *Teoría política de la Administración Pública. El Estado administrativo*, Madrid, Tecnos.
Ward, Peter M. (1998), "De clientelismo a tecnocracia: cambios recientes en la gestión municipal en México", *Política y Gobierno*, vol. v, núm. 1, primer semestre, pp. 95-133, México, cide.
Weber, Max (1944), *Economía y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.

Weingrod, Alan (1986), "Patronazgo y poder", en Ernest Gellner *et al*., *Patronos y clientes*, Madrid, Júcar Universidad, pp. 63-77.
Woldenberg, José (1995), "México. Los partidos en un momento de transición política", en Picado, Sonia y Daniel Zovatto, *Partidos y Clase Política en América Latina en los 90*, San José, Costa Rica, IIDH, pp. 415-436.
Wright, Deil S. (1997), *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México, Fondo de Cultura Económica.
Zamitz Gamboa, Héctor (1988), "El Sistema Político Mexicano a través del estudio de sus elites políticas", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 4, octubre-diciembre, pp. 74-80, México.
Zuckerman, Alan (1986), "Las políticas de clientelas en Italia", en Ernest Gellner *et al*., *Patronos y clientes*, Madrid, Júcar Universidad, pp. 92-114.

Artículos de periódicos y revistas

Aziz Nassif, Alberto (1992), "San Luis Potosí: la repetición de un agravio", México, *Eslabones*, enero-junio, núm. 3, pp. 6-19.
Aguilar Villanueva, Luis F. (2001), "La alternancia es también mental", México, *Reforma*, 23 de agosto.
Briano, Fidel (1987), "Crónicas Potosinas", México, *El Sol de San Luis*, 27 de mayo.
——— (1992), "Lo previsible: PAN vs. FCP", México, *Jaque*, núm. 61.
Caballero, Alejandro (1992), "Salvador Nava. Las últimas batallas", México, Ediciones de *La Jornada*.
Eslabones (1992), "Gubernatura tradicional y municipios conflictivos en Sonora", México, *Elección o designación de gobernadores 1991. Recordando a Salvador Nava*, enero-junio, núm. 3, p. 104.
El Sol de San Luis (1979), México, 2 de julio.
——— (1985), "Retrato hablado de un candidato a gobernador", México, 2 de julio.
——— (1987), "Casería contra ex funcionarios", México, 5 de mayo.
——— (1987), "Florencio Salazar M. dejó la gubernatura", México, 26 de mayo.
Juárez Córdoba, Filiberto (1990), "A diestra y siniestra", México, *El Sol de San Luis*, 26 de julio.
La Jornada (1991), México, 5 de mayo.
——— (1991), México, 13 de junio.
——— (1991), México, 15 de junio.
Lázaro Carreter, Fernando (2002), "Con algún genero de duda", España, *El País*, 3 de marzo.
Mora, José B. (1992), "Vale la pena jugarse la carrera", México, *Pulso de San Luis*, 10 de octubre.
Ochoa, Adriana, y Soraya Gaviño (1991), "Nava de pie, Zapata sentado", México, *Expresiones de San Luis*, núm. 14, 2 de septiembre.
Pulso de San Luis (1991), México, 11 de octubre de 1991.
——— (1992), "Duros ataques de Julio Hernández a Martínez Corbalá", México, 13 de octubre.
Reyes-Heroles, Federico (2002), "Prevaricadores", México, *Reforma*, 12 de marzo.

Compendios, leyes y periódicos oficiales

Código Federal Electoral, 12 de febrero de 1987.

Código Federal Electoral, 6 de enero de 1988.

Código Federal y de Instituciones y Procedimientos Electorales, 15 de agosto de 1990.

Código Federal y de Instituciones y Procedimientos Electorales, reformas del 24 de septiembre de 1993.

Compendio Biográfico de los Gobernadores del Estado (1997), San Luis Potosí 1897-1997, Cien años de Gobierno.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, de 1990.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, del 19 de marzo de 1993.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, del 20 de noviembre de 1996.

Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí.

Ley Federal de Organizaciones Política y Procesos Electorales, del 28 de diciembre de 1977

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de San Luis Potosí, en Periódico Oficial del Estado, 11 de Octubre de 1979.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de San Luis Potosí, en Periódico Oficial del Estado, 12 de Agosto de 1993.

Periódico Oficial del 11 de octubre de 1979.

Periódico Oficial del 11 de enero de 1983.

Periódico Oficial del 6 de septiembre de 1983.

Periódico Oficial del 1 de junio de 1984.

Periódico Oficial del 15 de enero de 1992.

Periódico Oficial del 4 de junio de 1992.

Periódico Oficial del 29 de marzo de 1993.

Periódico Oficial del 20 de abril de 1993.

Periódico Oficial del 12 de agosto de 1993.

ISBN 970-50-0000-X
30 de No. 2005

Coordinador del Proyecto:
Lic. Rodolfo Flores González

Dirección de Comunicación Electoral
L.C.C. Ruth Ramírez Torres

Diseño General y Edición:
D.G. Judith Arellano Vázquez.

Diseño en Portada:
L. D. G. Luis Gerardo Lomelí Rodríguez

Recursos Materiales:
L.A.E. Ma. Fernanda Avendaño Motilla

Ilustración en Portada:
Personajes Brugelianos
Óscar García Moreno - 2004
Grafito y lápiz de color sobre papel, 76 x 57 cm.

Corrección de Estilo:
Mtra. Adriana del Río Koerber

Consejo Estatal Electoral
Nicolás Zapata 1300, esquina Las Fuentes
Col. Tequisquiapam, C. P. 78250
Tel. 8 33 24 70, 71 y 72
www.cee-slp.org

La Clase Política en San Luis Potosí, se termino de imprimir
en el mes de septiembre de 2005, en los talleres de

San Luis Potosí, S.L.P. México.
La edición consta de 1,000 ejemplares.

Queda estrictamente prohibida, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, sin autorización escrita de los titulares del copyright, bajo las sanciones establecidas por la ley.

Personajes Brugelianos
Óscar García Moreno _ 2004
Grafito y lápiz de color sobre papel, 76 x 57 cm.

Hugo Alejandro Borjas García

La Clase Política en San Luis Potosí muestra características importantes que no habían sido estudiadas hasta ahora bajo ninguna perspectiva. La presente obra analiza bajo el enfoque del modelo de gobierno de partido (party-government) dicha clase política. Para ello, toma en cuenta la teoría existente y la adapta al estudio, considerando por tanto que existe relación entre el gobierno y el partido que lo sostiene si: los individuos que toman las decisiones gubernamentales importantes han sido elegidos por y bajo las condiciones del partido al que pertenecen; las políticas se determinan dentro y por el partido en el gobierno y; los altos funcionarios del gobierno acceden a dichos puestos a través del reclutamiento que hace el o los partidos, y responden a los gobernados a través del partido. En este sentido, son tres las variables que la obra examina de la clase política de San Luis Potosí: el reclutamiento, las políticas públicas y el clientelismo.

Resulta importante destacar el carácter pionero de la investigación, tanto en la metodología que utiliza, como en la atención al ámbito subnacional que trata, puesto que todos los trabajos que se han ocupado del modelo de gobierno de partido lo han hecho de manera meramente indicativa y para ámbitos nacionales.

Por otra parte, el trabajo da la pauta para iniciar la construcción de estudios de Ciencia Política en San Luis Potosí.

Es Licenciado en Derecho y Especialista en Comunicación y Gestión Política por la Universidad Complutense de Madrid; así mismo, tiene el Magister Artis en Gobierno y Administración Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública en España y es Doctor en Ciencias Políticas y de la Administración por el Instituto Universitario Ortega y Gasset de Madrid, España.

Ha publicado diversos artículos tanto periodísticos como en revistas especializadas, e impartido cursos y conferencias en instituciones públicas y privadas.

Actualmente colabora como profesor invitado en la Universidad Autónoma de San Luis Potosí en el posgrado de Derecho impartiendo los talleres de Metodología e Investigación, así como en el Colegio de San Luis con las materias de Sistema Político Mexicano e Historia de las Ideas políticas II. Es profesor visitante en el Centro Universitario de Ciencias Económicas y Administrativas (CUCEA) de la Universidad de Guadalajara.