

---

---

# La relación gobierno- partido en un régimen semi- competitivo. El caso de México\*

**César Cancino\*\* y  
Víctor Alarcón Olguín**

\* Una primera versión de este trabajo fue presentada en el Seminario "The Relationship between Governments and the Parties which Support these Governments in Western European, Eastern European and Latin American Countries", que se celebró en el European University Institute, Florencia, del 24 al 28 de septiembre de 1990. Los autores desean agradecer a Jean Blondel sus valiosos comentarios y sugerencias.

\*\* Departamento de Estudios Políticos del Centro de Investigación y Docencia Económicas.

## Introducción

**E**l objetivo del presente ensayo es examinar las relaciones existentes entre el gobierno y el partido en el poder en México. Nuestra perspectiva de análisis es histórica, pero también comparativa, pues nos interesa analizar tanto la evolución reciente de las relaciones entre el Ejecutivo y el Partido Revolucionario Institucional, como caracterizar el tipo de interrelación existente entre ambas estructuras de dominación, de acuerdo con las tipologías más conocidas sobre el tema.

Un interés de fondo motiva el presente estudio: sugerir algunas tendencias dominantes respecto al futuro inmediato de las relaciones gobierno-partido en México. Sin duda, los cambios que experimenta el país desde finales de los ochenta, producto de una sensible crisis de legitimidad del régimen, han motivado una redefinición de las tradicionales formas de relación entre el vértice del gobierno y las élites del partido dominante. ¿Hasta qué punto las transformaciones que hoy experimenta el régimen mexicano tocan a la estructura corporativa y clientelista construida en torno al partido en el poder? ¿Estamos en presencia de un

---

---

proceso gradual de separación entre el partido oficial y el gobierno; es decir, de mayor autonomía del primero respecto al segundo? ¿Acaso presenciamos una pérdida de consenso básico entre el partido oficial y el gobierno respecto a las reglas de la competencia en el poder, tal y como lo sugiere el contraste entre un discurso modernizador y democratizador por parte del titular del Ejecutivo y una serie de prácticas y comportamientos partidistas anclados en las viejas inercias del sistema?

Con el objetivo de caracterizar las estructuras de dominación vigentes en México, a lo largo del artículo haremos referencia a otras experiencias latinoamericanas. Como es sabido, nuestros Estados-nación fueron configurándose en el tiempo bajo una matriz evolutiva muy semejante en sus contenidos. Creemos que una lectura de este tipo permite un mejor entendimiento de los rasgos característicos del Estado mexicano y por ende de los déficit en su democratización respecto de otras experiencias en el hemisferio. Así, nuestro estudio del caso mexicano parte necesariamente de considerar la permanencia de elementos autoritarios junto con el surgimiento de estructuras y procedimientos políticos más plurales y de mayor tolerancia.

Para encarar el problema planteado, abrimos con un capítulo teórico en el que se definen los criterios metodológicos y conceptuales pertinentes para el estudio comparado de las relaciones gobierno-partido. Paso seguido, analizaremos por separado la evolución y características tanto del Partido Revolucionario Institucional como del gobierno, y concluiremos con una caracterización de las relaciones actuales entre ambas estructuras.

### **La relación gobierno-partido. Algunas consideraciones metodológicas**

Un tema de crucial importancia para el entendimiento de los sistemas políticos contemporáneos, y en particular de las democracias liberales, es el relativo al papel que desempeñan los partidos políticos en el proceso de toma de decisiones. Más específicamente, la determinación en el nivel decisional de la autonomía relativa o subordinación de el o los partidos sostenedores de un régimen (o

partidos en el poder) respecto de los ejecutivos nacionales, en los así llamados *gobiernos de partido*.<sup>1</sup>

El problema, como puede deducirse, puede ser puesto también de manera inversa; es decir, la determinación de la autonomía o subordinación que bajo ciertas circunstancias o reglas políticas existentes en un régimen político dado, puede representar la gestión gubernamental respecto de la influencia partidista. En efecto, como señala Jean Blondel, los partidos sostenedores de un gobierno no sólo pueden ser esenciales como correas de transmisión entre el gobierno y el Legislativo o como reclutadores de un número considerable de los miembros del gabinete o de la clase política, sino también pueden llegar a ser centrales en la toma de decisiones e incluso, especialmente cuando se alude a gobiernos de coalición, pueden erosionar la autonomía del gabinete, quedando subordinado este último a la acción partidista y a las líneas programáticas prefijadas.<sup>2</sup>

Así pues, para analizar el rol de los partidos y los gobiernos en la toma de decisiones en los sistemas competitivos (y con cierta flexibilidad, semicompetitivos),<sup>3</sup> resulta necesario determinar, a partir de indicadores precisos, los niveles de autonomía o subordinación de los gabinetes nacionales en relación con el o los partidos sostenedores. Algunos de estos indicadores estarían representados por:

<sup>1</sup> Por gobierno de partido entendemos con Richard S. Katz aquella forma de gobierno democrática en la que: a) Las decisiones son tomadas por los partidos oficiales elegidos o por aquellos bajo su control, y b) Las políticas son decididas al interior de los partidos, por lo que actúan cohesionadamente para su formulación. R.S. Katz, "Party Government and its Alternatives", en R.S. Katz (ed.), *Party Governments: European and American Experiences*, Berlin, Walter de Gruyter/European University Institute (Col. The Future of Party Government, vol. 2), 1987, p. 7. Ver también los diversos ensayos que integran el libro: F.G. Castles y R. Wildenmann (eds.), *Visions and Realities of Party Government*, Berlin, Walter de Gruyter/European University Institute (Col. The Future of Party Government, vol. 1), 1986. Cabe señalar que en el caso de Hispanoamérica no existe gran tradición en torno a este concepto. La idea de "gobierno de partido" es más bien referida a la noción no del todo equivalente de "Estado de partidos". Cuestión que de entrada estaría indicando una preponderancia normativa del Estado de la vida política de los partidos en estricto apego a la Constitución. Ver por ejemplo: M. García-Pelayo, *El Estado de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 1986.

<sup>2</sup> J. Blonde, "Government and Party in Competitive and Semi-Competitive Systems. Tentative Typology and Methodological Remarks", European University Institute, 1990, unpublished paper, p. 2.

<sup>3</sup> Siguiendo a Giovanni Sartori, "Un sistema [de partido] es no competitivo si, y sólo si, no permite elecciones disputadas. Claro que lo que importa es la norma real, no la legal. Cualquiera sean las normas legales, la competencia termina, y la no competencia comienza, cuando [...] a los adversarios y a los oponentes se les priva de la igualdad de derechos, se les ponen impedimentos, se les amenaza, se les aterroriza o incluso se les sanciona por atreverse

---

a) La influencia de los partidos medida por su capacidad de dictar la composición del gabinete (reclutamiento);

b) El nivel del compromiso y respuesta de los gobiernos hacia las demandas del partido, en retribución a su capacidad de organizar al electorado o de contrarrestar las demandas de los grupos de interés (distribución de favores), y

c) El nivel de sometimiento del gobierno a los marcos de acción preestablecidos por los programas o principios del partido o coalición sostenedora.<sup>4</sup>

A partir de estos indicadores se pueden determinar distintos tipos de relación gobierno-partidos que van de un mayor a un menor nivel de autonomía del primero respecto de los segundos. De acuerdo con esta tipología, los casos de alta autonomía del Ejecutivo o "separación gobierno-partidos" están representados sobre todo por el sistema presidencialista de Estados Unidos. Inversamente, los casos donde la autonomía del Ejecutivo es prácticamente inexistente o de "amplia dependencia gubernamental" encuentra sus mejores ejemplos en los sistemas parlamentarios o de gabinete con gobiernos de coalición (cabe señalar que, más allá del ámbito de las democracias occidentales, el caso extremo de subordinación del Ejecutivo al partido es el representado por los países comunistas previamente a su liberalización actual). Finalmente, existen algunos casos donde lo que se observa es una sustancial autonomía gubernamental, pero al mismo tiempo una fusión entre el gobierno y el partido, lo cual puede apreciarse claramente en el gabinete británico conservador o en la V República Francesa.<sup>5</sup>

---

a decir lo que piensan." G. Sartori, *Parties and Party Systems*, Cambridge, Cambridge University Press, 1976, p. 217 (traducción nuestra). En este orden de ideas, 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 semi-competitiva estaría indicada por la coexistencia de partidos políticos de oposición con un partido históricamente hegemónico, cuyas específicas formas de articulación social (corporativas o clientelistas) garantizan su predominancia sobre otros partidos, aun existiendo garantías reales o formales para la competencia y el pluralismo políticos.

<sup>4</sup>J. Blondel, *op. cit.*, pp. 4-5.

<sup>5</sup>*Ibid.*, pp. 8-17. Cabe señalar que los diversos sistemas de gabinete o parlamentarios europeos, por lo demás semejantes en sus características definitorias generales por primera vez en la historia de ese continente, ocupan una posición intermedia respecto de los sistemas presidenciales al estilo norteamericano o los sistemas totalitarios comunistas. "En contraste con

Hemos querido referir brevemente los elementos de esta propuesta clasificatoria con la intención de avanzar algunas consideraciones metodológicas producto de la contrastación de estos modelos de relación gobierno-partidos con sistemas políticos como los latinoamericanos, donde difícilmente puede hablarse o de plena autonomía o de plena dependencia de los ejecutivos nacionales respecto de los partidos sostenedores, o donde éstos cumplen determinados roles o funciones que rebasan por mucho el entendimiento europeo de tales organismos.

Por otra parte, cuestión que introduce un elemento de gran importancia, la mayoría de los países latinoamericanos—ya sean aquellos que retornaron a la democracia en la década pasada, o aquellos que más recientemente han visto procesos de apertura— en la actualidad transitan hacia algo que podemos llamar formas institucionales de mayor consenso; es decir, procesos políticos en donde la élite política trata de obtener pactos o acuerdos de principio con las distintas fuerzas opositoras, mismos que periodizan o supervisan el cumplimiento de avanzar a formas democráticas inéditas.<sup>6</sup> Asimismo, en la construcción de estas formas institucionales de mayor

---

los sistemas presidenciales como los de Estados Unidos y América Latina, la fórmula propia de los regímenes parlamentarios y de gabinete descansa sobre la idea de que el ejecutivo está vinculado con el legislativo. El gobierno no puede permanecer en funciones si deja de tener la confianza del Parlamento, pero, en los hechos, puede permanecer activo tanto tiempo como disponga de dicha confianza [...]. Asimismo, el ordenamiento está basado [...] en la noción de que el gobierno constituye un cuerpo colectivo: los ministros forman un gabinete el cual es más que la suma de sus miembros, pues es el responsable final, como un cuerpo, hacia el Parlamento y mediante éste hacia la nación en la conducción de los asuntos del país." J. Blondel, "Introduction: Western European Cabinets in Comparative Perspective", en J. Blondel y F. Müller-Rommen, *Cabinets in Western Europe*, London, Macmillan, 1988, p. 1 (traducción nuestra). Mayores elementos sobre la distinción entre gobierno parlamentario y gobierno presidencial pueden encontrarse en: J. Linz, "Democracy: Presidential or Parliamentary. Does it make a Difference?", documento de trabajo elaborado por el Latin American Regional Institute of the American Council of Learned Societies Comparative Constitutionalism Project, Centro de Estudios del Uruguay, noviembre de 1984.

<sup>6</sup> Por ello, los procesos y procedimientos democráticos en América Latina distan de haberse definido o afirmado plenamente, o se ven dificultados, en tanto están inmersos en condiciones socio-económicas severas, por lo que sus actuales regímenes han sido denominados "democracias difíciles", "democracias en transición" o "democracias frágiles". Véase, por ejemplo: R. Sidicaro, "Amérique Latine: vers des démocraties stables?", en *Amérique Latine*, Paris, no. 24, octubre-diciembre, 1985, pp. 5-12; J. Corradi, "A Difficult Transition to Democracy", en *Telos*, New York, no. 75, summer, 1988, pp. 141-147; C. Huneeus (ed.), *Para vivir la democracia. Dilemas de su consolidación*, Santiago, Ed. Andrade, 1986; L. Whitehead, "The Consolidation of Fragile Democracies: a Discussion with Illustrations", en R.A. Pastor (ed.), *Democracies in the Americas. Stopping the Pendulum*, New York, Holmes & Meier Publishers, 1989, pp. 76-95.

---

consenso, resulta significativo en la mayoría de los casos la coexistencia de procedimientos democráticos con prácticas políticas predemocráticas o formas políticas propias de sociedades tradicionales (*v. gr.* populismo, caciquismo, patrimonialismo, corporativismo estatal) que sólo se explican por la particular configuración histórica de sus formas estatales y porque aún tienen un peso simbólico específico en términos de culturas políticas nacionales.<sup>7</sup> En el caso particular de México, cuyo análisis ocupará nuestra atención en este artículo, se desprenden algunas interrogantes adicionales, pues se trata de un sistema presidencialista pero con un partido de Estado o hegemónico, el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Los modelos extremos referidos con anterioridad aquí se confunden y sobreponen de manera *sui generis*.

¿Sirve entonces una tipología como la referida para estudiar regímenes políticos en transición o en fase de consolidación? Para quien observa los regímenes políticos norteamericanos actuales, constatará de manera inicial la no consolidación o plena definición de sus instituciones y prácticas democráticas.<sup>8</sup> En esa medida, una tipología rígida y estática como la comentada muestra serias limitaciones para dar cuenta de las modalidades de relación gobierno-partido en América Latina. Si bien existen elementos susceptibles de aislarse analíticamente con certidumbre, existen muchos otros que escapan a esta posibilidad. Además, las democracias en transición

<sup>7</sup> Al respecto, J.E. Vega ha comentado: "En el universo latinoamericano es posible comprobar la fuerte presencia de rasgos de carácter estamental y patrimonialista de élites políticas y militares de larga duración, de grupos de familias que independientemente de sus connotaciones clasistas (terratenientes, industriales, burócratas o banqueros) o ideológicas específicas (conservadores, republicanos, liberales o socialistas) tuvieron y tienen un importante papel en el sistema cultural de decisiones políticas. También es posible observar condiciones de desigualdad económica y social e ideologías justificadoras de las mismas que, en muchos países del área, ya a principios de este siglo habrían parecido retrógradas. De ahí que la confluencia de cambios profundos y resistentes persistencias ha llevado a la región a un difícil proceso de búsqueda de redefiniciones de sus identidades". J.E. Vega, "Ideal democrático y democracia real en América Latina", en R. Cordera, R. Trejo Delabre y J.E. Vega (comps.), *México: el reclamo democrático*, México, Siglo XXI, 1988, pp. 36-37.

<sup>8</sup> Por consolidación democrática entendemos con Leonardo Morlino: "[...] el proceso multicausal de firme establecimiento y adaptación de las estructuras democráticas, normas y relaciones entre el régimen y la sociedad civil con lo que el régimen democrático conquista autonomía y legitimidad". L. Morlino, "Democratic Consolidation in Southern Europe. Theoretical Guidelines for the Empirical Analysis", trabajo presentado en el Coloquio "Democratization in Global Perspective", Stanford, California, Stanford University, marzo, 1990. Puede consultarse también del mismo autor: "Consolidamento democratico: definizioni e modelli", en *Rivista Italiana di Scienza Politica*, vol. XVI, 1989.

o no consolidadas en América Latina atraviesan también por una profunda reforma estatal en la que están definiéndose las mismas formas de relación entre el Estado y los partidos.<sup>9</sup>

En este orden de ideas, una clasificación analítica pertinente para los casos de América Latina debe considerar cuando menos los siguientes elementos:

*a) La dinámica de los procesos políticos* (es decir, debe dar cuenta del proceso de institucionalización de los partidos, en tanto elemento explicativo de la mayor o menor influencia de estos últimos en la toma de decisiones);

*b) El entrelazamiento de elementos autoritarios y elementos democráticos* (es decir, debe flexibilizar la priorización implícita de pares dicotómicos y contradictorios, tales como autoritarismo-democracia, transición-consolidación y autonomía-dependencia);

*c) La sobreposición de estructuras políticas fuertemente institucionalizadas con otras carentes de toda legitimidad*,<sup>10</sup>

*d) Las reglas políticas existentes* (es decir, debe distinguir entre reglas formales y prácticas reales, pues con frecuencia su correspondencia es mínima);

*e) La cultura política dominante* (por cuanto explica la permanencia de algunas prácticas predemocráticas);

*f) Los roles específicos que tanto el gobierno como los partidos asumen en el contexto de sus respectivos regímenes, y*

*g) El tipo de negociaciones y acuerdos que procuran orientar el rumbo de la transición democrática o consolidación del régimen* (por cuanto en tales acuerdos puede confundirse el radio de competencia tanto del gobierno [administración] como del partido [gestoría] y la burocracia política puede llegar a ocupar un lugar pre-

---

<sup>9</sup> Ver, por ejemplo, los diversos ensayos que integran el libro: D. Nohlen y A. Solari (comps.), *Reforma política y consolidación democrática. Europa y América Latina*, Caracas, Ed. Nueva Sociedad, 1988.

<sup>10</sup> Por institucionalización política asumimos la conocida definición de Samuel Huntington: proceso por el cual organizaciones y procedimientos logran valor y estabilidad, lo cual se determina en función de su flexibilidad (capacidad de adaptarse a las circunstancias cambiantes), complejidad (número y variedad de las unidades organizativas), autonomía (independencia respecto de otros reagrupamientos sociales) y coherencia (consenso interno sobre sus confines funcionales). S.P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press, 1968, pp. 25-36.

---

---

ponderante no sólo a nivel ejecutivo de las decisiones, sino como factor de presión gubernamental).<sup>11</sup>

Como hemos mencionado, en el presente artículo trataremos de concretizar estas consideraciones metodológicas en el estudio del caso mexicano. Nuestro examen se centrará en la dinámica tanto del PRI como del gobierno en distintas fases históricas, con el objetivo de detectar elementos de continuidad o cambio en las actuales transformaciones políticas que experimenta el país. De manera comparativa, trataremos de señalar los momentos de mayor o menor autonomía en la relación entre ambas instituciones, desde la constitución del así llamado partido oficial hasta su crisis política reciente, que estaría marcando el punto de inflexión de la transición política en México de un sistema no-competitivo a uno semicompetitivo de partidos.

### **De la “hegemonía pragmática” del PRI. Elementos históricos y conceptuales**

Desde hace más de medio siglo, el sistema político mexicano se ha sustentado en dos estructuras de dominación: el PRI y el presidencialismo. Sin embargo, la relación que de ahí se desprende entre el partido oficial y el gobierno dista de ser homogénea o rígida en el tiempo. Utilizando como indicadores los niveles de autonomía o de predominancia en la relación de ambas instituciones es posible detectar cuatro fases de desarrollo:

a) Hasta 1929, fecha en que se constituye el Partido Nacional Revolucionario (antecedente inicial del PRI), la relación estaba marcada por la predominancia del caudillismo, propio de la era pos-revolucionaria, sobre los partidos regionales.

<sup>11</sup> Sobre este último punto véase: P. Schmitter, “Patti e transizioni: mezzi non-democratici a fini democratici?”, en *Rivista Italiana di Scienza Politica*, año XIV, no. 3, diciembre 1984; G. O'Donnell y P. Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore and London, John Hopkins University Press, 1986, pp. 37-47; D. Share, “Transitions to Democracy and Transition through Transaction”, en *Comparative Political Studies*, vol. 19, no. 4, enero de 1987, pp. 525-549.



b) De 1929 hasta finales de la década de los treinta, fecha en que se definen las formas de representación sectorial y corporativa del partido previa modificación de su nomenclatura (de PNR pasa a denominarse Partido de la Revolución Mexicana), la predominancia llegó a ser del partido sobre el gobierno, cuyas estrategias y determinaciones políticas coexistieron además en la acción legislativa y en competencias gubernamentales con otros dos partidos: el Nacional Agrarista y el Laborista.

c) Posteriormente, merced a la consolidación presidencial y a la afirmación del civilismo a partir de 1946 del ya para entonces Partido Revolucionario Institucional, la relación de predominancia partido-gobierno se invierte, pero prevalece un alto grado de interdependencia debido al peso adquirido por la burocracia y el pacto corporativo-estatal.<sup>12</sup>

d) Finalmente, en la fase actual, nuestra hipótesis es que la relación de predominancia gobierno-partido puede terminar en una separación total de los mismos, debido al desinterés de la tecnocracia por militar en el PRI, y por la falta de reconocimiento por parte del gobierno a la militancia y a las posiciones tradicionales del partido oficial, según lo perciben sus propias cúpulas.<sup>13</sup>

De entrada, esta breve recapitulación histórica pone de manifiesto la dificultad que representa encasillar un caso como el mexicano en un modelo rígido y estático de relación gobierno-partido. Así, por ejemplo, para entender la cultura política instrumentada alrededor del PRI deben entrelazarse elementos democráticos y autoritarios, mismos que han permitido un tránsito y una consolidación del modelo de articulación que ha predominado en México, particularmente a partir de 1946, fecha de creación del PRI.<sup>14</sup> En efecto, el autoritarismo mexicano —basado en el poder indiscutido del presidente, la centralización de la toma de decisiones en el Ejecutivo, la integra-

---

<sup>12</sup> Ver: L.J. Garrido, *El partido de la revolución institucionalizada (medio siglo de poder político en México)*, México, Siglo XXI, 1982; A. Córdova, *La revolución y el Estado en México*, México, ERA, 1989, caps. X y XI.

<sup>13</sup> Cfr. W.A. Cornelius, "El PRI en la encrucijada", en *Nexos*, México, no. 149, mayo de 1990, pp. 73-79.

<sup>14</sup> Ver, por ejemplo: L. Salazar, "Cultura política y democracia en México. Una perspectiva global", en *Revista A*, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, vol. IX, núms. 23/24, enero-agosto de 1988.

---

ción estatal de los sectores fundamentales del país a través del partido oficial, la combinación de control y concesiones a las clases populares y una ideología revolucionaria unificadora, aunque difusa en sus contenidos prácticos—,<sup>15</sup> ha sido más inclusivo que exclusivo, se ha basado más en el consenso y la negociación que en la represión abierta y permanente, es poseedor de una Constitución ampliamente aceptada y de un arreglo institucional formalmente democrático.<sup>16</sup>

Las dificultades clasificatorias son todavía mayores si lo que se analiza es el momento actual del régimen político mexicano, pues tanto el PRI como el gobierno experimentan un proceso de adaptación en el contexto de una crisis política de grandes dimensiones. Más específicamente, la afirmación de una oposición real y organizada y la lógica de competencia generada con la liberalización política terminaron por erosionar la hegemonía del partido oficial. En esa medida, el PRI ha dejado de ser hegemónico en algunas regiones del país, y a nivel nacional se abren indicios de su transformación en un partido, si bien todavía predominante, inmerso en un sistema más competitivo (si se quiere semicompetitivo, debido a los impedimentos formales y obstáculos políticos que aún subsisten) en relación con su hegemonía incontrastada de varias décadas.<sup>17</sup> Por otra parte, la crisis de legitimidad ha impuesto la disyuntiva de renovar el pacto corporativo y la relación Estado-sociedad civil sobre bases de legitimación democráticas.<sup>18</sup>

<sup>15</sup> Un buen resumen de las diversas caracterizaciones del sistema político mexicano hasta 1980 es el elaborado por Miguel Basáñez en: *La lucha por la hegemonía en México*, México, Siglo XXI, 1981, pp. 20-47. Ver también: L.E. Koslow y S.P. Murnane, "The Evolution of the Mexican Political System. A Paradigmatic Analysis", en L. Koslow (ed.), *The Future of Mexico*, Tempe, Arizona, State University Press, 1979, pp. 47-98.

<sup>16</sup> J.L. Reyna, "Redefining the Authoritarian Regime", en J.L. Reyna y R.S. Weinert (eds.), *Authoritarianism in Mexico*, Philadelphia, Institute for the Study of Human Issues, 1977, pp. 155-172.

<sup>17</sup> Una caracterización más completa puede encontrarse en: C. Cansino, "La 'transición política' en México. Dinámica y perspectivas", en *Estudios Políticos*, México, no. 8, octubre-diciembre de 1991, pp. 7-43. Véase además: J. Molinar Horcasitas, "Hacia un cambio en el sistema de partidos", en *Estudios Políticos*, México, ERA, no. 56, enero-abril de 1989, pp. 64-84; J.M. Calderón Rodríguez, "Las elecciones del 6 de julio de 1988. ¿De la hegemonía monopartidista al pluralismo polarizado?", en *Topodrilo*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, no. 3, otoño de 1988, pp. 6-11.

<sup>18</sup> F. Gil Villegas, "Legitimidad y modernización política en México", en *Examen*, México, año 1, no. 4, 1989.

Como consecuencia de estas transformaciones, el sistema político mexicano vive en la actualidad una etapa de transición política hacia formas de articulación todavía inciertas, aunque la continuidad de algunos elementos permita hablar también de una mera "refuncionalización del régimen".<sup>19</sup>

Un segundo elemento que debe considerarse en la tentativa de caracterizar el modelo de relación gobierno-partido hegemónico en México es el relativo a los roles específicos que ambas instituciones cumplen y han cumplido en el contexto de su sistema político.

Como vimos anteriormente, la institucionalización del régimen político mexicano ha tenido en el Partido Revolucionario Institucional a una de sus estructuras definitorias. Ya para finales de los años treinta, el PRI había asumido la estructura corporativa que conservará desde entonces y que paulatinamente se convertirá en una fuerza social de apoyo efectivo para el gobierno.

En tanto partido hegemónico, el PRI cumple ciertas funciones básicas para la conservación del régimen y que determinan su subordinación al Ejecutivo. A saber, monopolio de los puestos públicos, articulación de la iniciativa social, formación de la clase política y legitimación del gobierno.<sup>20</sup> En esa medida, más que un partido en el sentido convencional del término, constituye una representación organizada de determinados intereses y concepciones sociales, mediante la cual el Estado obtiene el control y sometimiento de los sectores fundamentales del país (obrero, campesino y popular). El corporativismo mexicano es por ello estatal y reproduce una lógica vertical y patrimonialista de poder, donde se intercambian apoyos y lealtades en el nivel de la burocracia política y las cúpulas sindicales.<sup>21</sup>

La larga continuidad de este sistema de relaciones en buena medida se explica por su efectividad en términos del control y sometimiento de los sectores organizados y porque es producto de un

---

---

<sup>19</sup> W. Cornelius, J. Guntleman y P. Smith (eds.), *Mexico's Alternative Political Futures*, San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies, 1989, en particular el capítulo introductorio de Wayne Cornelius.

<sup>20</sup> Véase: E. Palma, "Notas sobre el PRI y las elecciones federales de diputados 1979-1988", en *Sociológica*, México, vol. 4, no. 11, pp. 75-86.

<sup>21</sup> Sobre el concepto de corporativismo estatal véase: P. Schmitter, "¿Continúa el siglo del corporativismo?", en P. Schmitter y G. Lehmbruch (coords.), *Neocorporativismo I*, México, Alianza Editorial, 1992, pp. 15-67.

---

pacto intersectorial legitimado en el nacionalismo revolucionario propalado por el régimen, mismo que impulsó la industrialización del país a partir de los años cuarenta, que se tradujo en crecimiento económico efectivo y bienestar para un número creciente de mexicanos, aunque en un contexto donde han prevalecido enormes desigualdades.

Es por ello que la interpretación más adecuada del Partido Revolucionario Institucional y del sistema de partidos existentes en México sigue siendo la proporcionada por Giovanni Sartori hace más de quince años.<sup>22</sup> De acuerdo con este autor, el PRI constituye el prototipo de partido hegemónico pragmático y, por consecuencia, propio de los sistemas de partido no-competitivos. En este sentido, no existe competencia formal o *de facto* por el poder; otros partidos pueden subsistir, pero como partidos satélites a los cuales no está consentido competir con el partido hegemónico en términos antagonistas y sobre bases paritarias; no existe ninguna sanción efectiva que obligue al partido hegemónico a “responder” ante la sociedad; y cualquiera que sea su política, el dominio del partido hegemónico no puede ser puesto en discusión. La condición “pragmática”, por su parte, pone de relieve la ausencia de una ideología que legitime la subordinación de los otros partidos.<sup>23</sup>

A partir de esta caracterización es posible hacer un seguimiento de las transformaciones que ha experimentado el PRI en la última fase de su desarrollo. Tomando como punto de partida el proceso de liberalización política articulado por el régimen desde finales de los años setenta, el PRI ha experimentado un desgaste progresivo en sus funciones tradicionales.<sup>24</sup>

<sup>22</sup> G. Sartori, *op. cit.*, pp. 230-238.

<sup>23</sup> Además de esta interpretación, existen otras que coincidirán en lo esencial, aunque poniendo el acento en algún aspecto particular: el carácter excluyente del pluralismo del régimen [Guy Hermet, “Las elecciones en los regimenes autoritarios: bosquejo de un marco de análisis”, en G. Hermet, A. Rouquié y J. Linz, *¿Para qué sirven las elecciones?*, México, Fondo de Cultura Económica, 1982, pp. 23-28.], el control de la vida partidista y promoción de oposiciones leales [J. Linz, “Totalitarian and Authoritarian Regimes”, en F.I. Greenstein y N.W. Polsby, *Macropolitical Theory*, Massachusetts, Addison-Wesley, 1975, pp. 180 y ss.]; J. Linz, “Funciones y disfunciones de las elecciones no competitivas: los sistemas autoritarios y totalitarios”, en G. Hermet, A. Rouquié y J. Linz, *op. cit.*, pp. 92-138], la condición partido de Estado o partido del gobierno para distinguir este tipo de organismo político de los partidos políticos convencionalmente entendidos [P. González Casanova, *El Estado y los partidos políticos en México*, México, ERA, 1981, pp. 109-109; A. Gilly, “El régimen en su dilema”, en *Nexos*, México, no. 146, febrero de 1990, pp. 33-44].

<sup>24</sup> De acuerdo con María Amparo Casar, el corporativismo estatal fue funcional al sistema

El punto más crítico de esta tendencia se observa en 1988 con motivo de las elecciones federales. En este año, como es ampliamente sabido, el PRI mostró el nivel de legitimidad más bajo en su historia y los resultados electorales pusieron de manifiesto ante todo su debilidad para movilizar el voto mediante su estructura corporativa instalada.<sup>25</sup>

Como consecuencia del desgaste progresivo de estas funciones del partido hegemónico, en los últimos años han surgido diversos conflictos y tensiones entre la élite gubernamental y los sectores priístas.<sup>26</sup> Así, la mutua dependencia que caracterizó a ambas instituciones desde 1946 se ha debilitado considerablemente, quedando ausente un consenso básico en torno a las reglas de la competencia por el poder. Hoy parece transitarse hacia una separación entre el partido y el gobierno, pero que no se ha traducido en una mayor independencia del primero respecto del segundo. En la práctica, el Ejecutivo sigue conservando las mayores prerrogativas a nivel decisional, mientras que el partido se ve en la necesidad de reformarse en su interior para conservarse en el poder.

En los días que corren, el tema central del debate político lo constituye la reforma del Estado y en particular la reforma del PRI.<sup>27</sup> Por lo que respecta a esta última en la Asamblea Nacional del PRI de septiembre de 1990, el presidente de su Comité Ejecutivo Nacional

---

político mexicano hasta mediados de los ochenta. Desde su conformación hasta entonces cumplió eficazmente las funciones de representación electoral y de vinculación entre algunos sectores de la sociedad y el Estado. Estas funciones entraron en crisis conforme evolucionaba el proceso electoral, por cuanto impidió al Estado conservar los puestos disponibles a nivel parlamentario para repartir entre los sectores corporativizados. El corporativismo empieza a ser disfuncional precisamente cuando, al igual que el Estado, los sectores corporativizados dejaron de entregar efectiva y oportunamente los bienes que tradicionalmente había aportado: articulación de demandas y apoyos, el control y los votos. M.A. Casar, "¿Qué será del corporativismo mexicano?", en *Nexos*, México, no. 168, 1989, pp. 49-50. Ver también: L. Meyer, "El corporativismo mexicano en los tiempos del neoliberalismo", en G. Bensusan y C. García (comps.), *Estado y sindicatos. Crisis de una relación*, México, UAM-Xochimilco/Fundación F. Ebert, 1989, pp. 21-30.

<sup>25</sup> Cfr. E. Palma, *op. cit.*, pp. 80-86.

<sup>26</sup> Véase por ejemplo: S. Schmidt, "Redefinición de liderazgos", en *Examen*, México, año 2, no. 15, agosto de 1990, pp. 14-16; J. Sánchez Susarrey, "PRI: ¿Reforma imposible?", en *Vuelta*, México, no. 160, 1990, pp. 38-40.

<sup>27</sup> Ver, por ejemplo: L. Aguilar, "El PRI entre la sociedad y el Estado", en *Examen*, México, año 2, no. 15, agosto de 1990, pp. 17-19; J. Sánchez Susarrey, "Reforma electoral y reforma del PRI", en *Vuelta*, México, no. 164, julio de 1990, pp. 57-60; J.L. Barros Horcasitas, J. Hurtado y G. Pérez (comps.), *Transición a la democracia y reforma del Estado en México*, México, Universidad de Guadalajara, FLACSO, Miguel Ángel Porrúa, 1991.

---

---

subrayó la necesidad de democratizar al partido en correspondencia con las reglas de convivencia y competencia políticas propias de los regímenes democráticos. Sin embargo, también se señaló en esa oportunidad que el PRI encontraba inspiración en el proyecto de gobierno y en la “modernización política” propuesta por el titular del Ejecutivo, el presidente Carlos Salinas de Gortari.<sup>28</sup> Este pronunciamiento pone de manifiesto que pese a las actuales tensiones y desacuerdos entre el Ejecutivo y las cúpulas del partido (algunas de las cuales constituyen en la actualidad los actores más conservadores y reticentes al cambio democrático), no se han superado las inercias tradicionales ni modificado los rasgos patrimonialistas característicos del presidencialismo mexicano.<sup>29</sup>

A partir de los acontecimientos descritos, en el próximo inciso profundizaremos en el tipo de modificaciones que se han introducido y que aún están por definirse plenamente en el modelo de relación gobierno-partido en México. En esta ocasión, sin embargo, centraremos nuestra atención en el otro polo de la relación: el gobierno o la clase política mexicana.

### **Gabinete y élite política como nuevos factores hegemónicos en México**

En México, los estudios relacionados con la dinámica gobierno-partido son ciertamente escasos, y sólo revisan aspectos muy parciales de la dinámica interna del PRI. Este problema había estado desatendido debido a la escasa movilidad y participación existente de otras formaciones políticas como integrantes de un sistema semi-competitivo de partidos. Al mismo tiempo, cuando se ha examinado el problema de la élite política, este análisis se ha reducido a

<sup>28</sup> L. Donaldo Colosio, “Discurso de inauguración de los trabajos de la XIV Asamblea Nacional del PRI” (del 1° de septiembre de 1990), *La Jornada*, México, 2 de septiembre de 1990, pp. 15-16.

<sup>29</sup> Resulta significativo en este sentido recordar las destituciones de algunos líderes del sindicalismo oficial a iniciativa del presidente de la República muy al inicio de su gestión. De acuerdo con algunos analistas, con esta acción Salinas de Gortari buscaba restablecer las líneas de lealtad política de los sectores organizados con el gobierno mediante un discurso de democratización sindical. Ver, por ejemplo: M.A. Casar, “Corporativismo y transición”, en *Nexos*, México, no. 137, mayo de 1989, pp. 55-59; M.A. Casar y V. Alarcón Olguín, “La transición corporativa. Notas sobre el presente mexicano”, CIDE, 1989, mimeo.

identificar, bajo criterios estadísticos, los cambios operados en las principales fuentes de reclutamiento, educación y permanencia de los funcionarios públicos, pero sin reparar a fondo en los modelos de poder decisonal y en las concepciones y compromisos ideológicos que mantienen con el partido hegemónico-gobernante.

En ese sentido, la separación e identificación de nuevos grupos de clases medias con intereses oligárquicos —y regidos bajo una mentalidad tecnocrática— permiten ubicar que dentro de la dinámica tradicional con que se ha sustentado la estabilidad del sistema mexicano resalta el fenómeno de que las estructuras reales del gobierno se han concentrado en el gabinete presidencial, por cuanto se evidencia como una cúpula instrumental que prescinde, merced a su capacitación y experiencia en el campo económico-administrativo, de las orientaciones pragmáticas con que la burocracia político-civilista de viejo cuño había dirigido los destinos nacionales desde el periodo posrevolucionario.<sup>30</sup>

Considerando lo anterior, nuestra preocupación en lo sucesivo es fijar una hipótesis general que trate de exponer en perspectiva cuáles son los elementos que explican la transformación de la relación gobierno-partido en México como la consecuencia explícita de un cambio y una transición hacia nuevas formas institucionales que no necesariamente implican una democratización del régimen o del partido hegemónico que lo respalda. Es decir, conceptualizamos que dentro de las características de cambio operadas en el sistema mexicano tenemos un gabinete de tipo corporativo-tecnocrático que percibe la posibilidad de gobernar independientemente, aunque desea adaptar al Partido Revolucionario Institucional bajo un nuevo esquema de lealtades e, inclusive, llegar a eliminarlo del panorama político en caso de no poder adaptarse a sus necesidades de juego electoral y reproducción económica.<sup>31</sup> Por ello, el papel autónomo

---

<sup>30</sup> A. Talavera, "La formación de la clase política, en *La política mexicana y el cambio democrático*, México, Edit. Diana, 1990, pp. 269-285. Como estudios pioneros y descriptivos de los modelos de reclutamiento y de los hombres del gabinete dentro del sistema político mexicano, recomendamos dos en particular: B. Lerner y S. Ralsky, *El poder de los presidentes: 1910-1973*, México, IMEP, 1976; P.H. Smith, *Los laberintos del poder. El reclutamiento de las élites políticas en México, 1900-1971*, México, El Colegio de México, 1981.

<sup>31</sup> Para una tipología más exacta con respecto a los modelos de gabinete, remitimos al estudio seminal de Richard F. Fenno Jr., *The President's Cabinet*, Cambridge, Harvard University Press, 1959. Puede consultarse también: A. Flisfich, "Los estilos políticos y los

---

---

y creciente del gabinete significa, a la par, una evidencia de que los regímenes presidencialistas latinoamericanos —partiendo desde la experiencia mexicana como caso límite— parecen dirigirse a una práctica tutelada de los sistemas de partidos, en tanto reguladores secundarios de la competencia política, para dar preeminencia a la actividad de liberalización económica, misma que requiere de una apelación a estrategias que varían desde un retorno del populismo nacionalista hasta la apertura comercial y la integración regional en bloques que están en contra de las aspiraciones soberanas contenidas en las declaraciones de principios de dichos partidos políticos gobernantes. En esta circunstancia, la modificación de las condiciones estructurales de América Latina, si se les observa contrastadas con las transiciones experimentadas en Europa mediterránea durante los años setenta, y con la de países de Asia y Europa del Este en los años ochenta, nos muestra que hay por delante muchas lecciones que los sistemas de partidos deben aprender mediante la introducción de auténticos métodos democráticos; en particular, reconocer la posibilidad de espacios públicos y civiles plenamente diferenciados de la actividad estatal, que trata por su parte de conservar ilegalmente el poder a través de beneficios directos a un partido monopólico.<sup>32</sup>

### *El presidencialismo como modelo de gabinete*

Durante las últimas dos décadas, el sistema político mexicano se ha enfrentado a una dinámica de apertura política en donde la sobrevivencia del PRI y el aparato electoral han marcado el centro de las preocupaciones de dichas reformas, en un oscilante pero claro proteccionismo hacia las prácticas de conservación del poder, por un lado, así como un denodado esfuerzo por aparejar nuestro sistema de partidos a dos vertientes o modelos importados de acción: el bipartidismo norteamericano y el multipartidismo que opera en los sistemas parlamentarios o semipresidencialistas europeos, pero en cuyas premisas de instrumentación prevalecen defectos insupera-

---

problemas de la democracia", en E. Faletto y G. Martner (coords.), *Repensar el futuro. Estilos de desarrollo*, Caracas, Nueva Sociedad, 1986, pp. 85-96.

<sup>32</sup> A. Touraine, *América Latina. Política y sociedad*, Madrid, Espasa, 1989, pp. 424-426.



bles de cultura política que hacen pronosticar que una y otra tendencia son débiles y contrarias a la propia dinámica derivada de la relación partido hegemónico-gobierno local.<sup>33</sup>

Por su naturaleza de corte elitista, el gabinete tiende a separarse de, más que a unirse con, las necesidades de la sociedad civil. Su racionalidad y la visión del mundo que desarrollan sus miembros tiende hacia una segmentación que deriva de una jerarquización de funciones, mismas que dan por consecuencia prioridades diversas en el uso y temporalidad del poder. En ese aspecto, tenemos dos tipos de gabinete: uno, en donde la veta tecnocrática da preeminencia al realismo decisorio con base al dato empírico concreto, mismo que liberaliza sólo aquellos procesos que estén acordes a una dinámica corporativa; y dos, donde la fuente burocrática concede adicional importancia a los intereses culturales e históricos, aun cuando éstos no sean factores preponderantes dentro del escenario político que exige definición. En ambos casos, hay una prioridad reflexiva individual que se concentra en el Ejecutivo a cargo de una dependencia o área de responsabilidad.<sup>34</sup>

Por ello, resulta interesante ubicar que una dinámica de rearticulación del presidencialismo mexicano con las prácticas del partido de gobierno, fuera apenas reabierto en 1986, cuando el presidente Miguel de la Madrid promovió una reforma constitucional electoral, además de promover dentro de su proceso presidencial sucesorio una ronda de selección de seis precandidatos.

Sin embargo, para muchos analistas, este experimento de competencia pluralista dentro del PRI no hizo variar en el fondo las condiciones tradicionales con que se realiza la sucesión presidencial, en donde el Ejecutivo concentra la facultad de auscultar a todos los sectores de opinión dentro y fuera del partido, hasta lograr establecer la decisión que se inclina por tratar de seleccionar a un candidato que reúna condiciones de continuidad con respecto a los

<sup>33</sup> Bertrand Badie demuestra cómo han fallado los intentos para imponer modelos presidencialistas occidentales en países islámicos: "Hacia una sociología política de la importación de modelos de gobierno: el ejemplo del mundo islámico", en *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, vol. XXX, no. 117, julio-septiembre de 1989, pp. 115-128.

<sup>34</sup> Acerca de esta lógica en los modelos de toma de decisiones, véase: R. Rogowski, *Rational Legitimacy. A Theory of Political Support*, Princeton, Princeton University Press, 1974, pp. 264-286; G. Lehmbruch, "Liberal Corporatism and Party Government", en Ph. Schmitter y G. Lehmbruch (eds.), *Trends toward Corporatist Intermediation*, Beverly Hills, Sage, 1979, pp. 178-179.

---

---

proyectos iniciados, y cuyo perfil pueda suscitar el consenso entre las diversas fuerzas subsistentes.<sup>35</sup>

Durante las últimas dos sucesiones presidenciales, el desgaste de dicho mecanismo ha ocasionado la erosión de la capacidad de convocatoria hacia los sectores corporativos del partido, debido a la filiación tecnocrática que dichos candidatos han mostrado. El resultado ha sido un total desarraigo de la imagen del gobierno y el partido ante la población, a la vez que demostró que el PRI no estaba preparado para competir con candidatos de oposición, dada su proclividad para manipular e imponer los resultados electorales. La imposibilidad de seguir orientando el voto corporativo se debe, entre otras cosas, al desmantelamiento de los equilibrios en la asignación de cuotas corporativas para seleccionar candidatos a diputados representantes obreros y campesinos, favoreciendo así a las organizaciones pertenecientes al sector popular del partido o a los burócratas cuya cercanía al gabinete garantizan la sumisión del Poder Legislativo frente al Poder Ejecutivo.

Huelga reiterar cuáles han sido sus efectos en materia electoral, mismos que se han dejado sentir sobre todo durante los últimos cinco años, con un incremento sustancial de espacios ganados por los partidos de oposición ante la falta de un discurso y una oferta política que se siga identificando claramente con el nacionalismo revolucionario o el populismo estatista. Así pues, la crisis de legitimidad presidencial, en tanto liderazgo nato para la determinación incuestionada de las decisiones de partido, es un factor central en este proceso de transición política.<sup>36</sup>

Por ello, el futuro del presidencialismo no es causal si atisbamos en la composición actual y tendencial de las cámaras de Congreso, mismas que de proseguir el ritmo de baja votación para el PRI, pronosticará que el partido del gobierno sería minoría para 1994, con lo que revierte el problema hacia quienes ya no pueden promover a sus líderes corporativos en dichos espacios.

<sup>35</sup> O. Rodríguez Araujo, "Tecnoburocracia, autoritarismo y oposición en México", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, México, FCPyS-UNAM, año 34, no. 134, octubre-diciembre de 1988, pp. 41-70.

<sup>36</sup> Véase. R. Béjar Navarro y D. Moctezuma, *Relativización y desgaste del presidencialismo mexicano*, México, CRIM-UNAM, 1987. De los mismos autores: *Crisis económica y transición política*, México, CRIM-UNAM, 1989.

*La camarilla política y el corporativismo estatal*

A diferencia de los modelos partidistas americano o europeo-occidental, que poseen ciertas instancias de control para nominar a sus candidatos a dichos puestos de elección popular —según las alianzas que se obtengan dentro del partido— en México, bajo ciertos márgenes de competencia hipotética en términos legales, la “intervención paternalista” dada desde la propia dirigencia del partido hace que los patrones de reclutamiento y promoción interna de las élites siempre sean inseguros y no involucren a demasiadas personas, ni a demasiados grupos ubicables fuera del PRI. En ese sentido, las tendencias de la clase política mexicana en su crisis actual se destacan por los siguientes rasgos: es preferentemente excluyente y no inclusiva; por ende, desarrolla un escaso sentido de “vida pública” propia frente a la sociedad y el Estado, por lo que se muestra incapaz de adquirir o manejar responsabilidades que los separen de los ámbitos burocráticos; y por último, la clase política se muestra renuente a asumir cambios democráticos que impliquen ceder o negociar posiciones propias en el seno del partido o la administración pública.<sup>37</sup>

Otros elementos conformadores del actual “estilo corporativo-tecnocrático” de la élite son el grado de cercanía personal con que los líderes forman sus equipos, fincándolos primordialmente en tres dimensiones: relaciones familiares, relaciones dadas en medios universitarios y relaciones derivadas del ejercicio profesional, sean éstas en el ámbito de la vida pública o en actividades dentro del sector privado. Se podría decir para el caso mexicano, que conforme han venido avanzando los tiempos, los medios de infiltración e institucionalidad dentro de los grupos políticos se han estrechado en materia de oportunidades y ascenso.<sup>38</sup>

Sin embargo, los expedientes de algunos de los funcionarios más connotados en los últimos sexenios demuestran que el factor de

---

<sup>37</sup> L. Meyer, “PRI: la costumbre de la obediencia”, en *Cuaderno de Nexos*, México, no. 9, abril de 1989, pp. I-II.

<sup>38</sup> R.A. Camp, “Las élites mexicanas (Parte I: Biografía colectiva y retrato)”, en *Vuelta*, México, no. 138, mayo de 1988, pp. 24-38. Adicionalmente es interesante observar que autores como Miguel Basáñez han demostrado el nivel de lazos familiares para asignar posiciones superiores dentro del gobierno (28 por ciento como media desde 1946 a 1988). M. Basáñez, *El pulso de los sexentos. 20 años de crisis en México*, México, Siglo XXI, 1990, p. 122.

---

---

introducción a los círculos reales del poder político están dados en patrones que adquieren cierta relevancia: por ejemplo, el traslado de la formación de cuadros políticos y técnicos de las universidades públicas a las privadas; la preeminencia de hacer carrera administrativa en espacios públicos como las secretarías de Hacienda o Programación y Presupuesto, así como en empresas financieras como casas de bolsa o la banca. Así, junto a los tecnócratas de nuevo cuño, los intelectuales con inteligencia pero sin nexos tradicionales y los *self-making men* o “políticos intuitivos” todavía arraigados en las entidades federativas más atrasadas del país, sólo podrán escalar a niveles medios que, de poder detenerlos, podrán transmitirlos a la siguiente generación.<sup>39</sup>

Conformando de esta manera una estructura piramidal bien definida, cada secretario de Estado tiene necesidad, además de su trato directo con el presidente, de conformar su propia camarilla a fin de poder estar en condiciones de sobrevivir en caso de acceder o no a la presidencia. De esa manera, un político convive en una cierta pluralidad de liderazgos. En caso de que sea un jefe de grupo político, éste deberá estar sujeto a dos tipos de compromisos: aceptar todas y cada una de las indicaciones que se le hagan por parte del presidente, así como la de no olvidar los favores e intercambios de información recibidos, mediante la cooptación o el otorgamiento de favores clientelares y paternalistas.<sup>40</sup>

De cualquier manera, la tendencia, en caso de no poder sobrevivir como jefe de camarilla, es la de trasladarse hacia los puestos de elección popular (gubernaturas, presidencias municipales, posicio-

<sup>39</sup> R.A. Camp, *La formación de un gobernante. La socialización de los líderes políticos en el México posrevolucionario*, México, FCE, 1981; del mismo autor: *Los intelectuales y el Estado en el México del siglo XX*, México, FCE, 1988. Miguel Basáñez indica que los líderes mexicanos con un origen popular han visto decrecer su importancia a un 24 por ciento en 1982 y lógicamente en mayor proporción con el gabinete de Salinas, debido a los altos niveles de educación de posgrado que posee la mayor parte de sus colaboradores. M. Basáñez, *op. cit.*, p. 122. Sobre estos temas puede consultarse también: C. Cansino, “La relación Estado-Universidad en México y sus transformaciones”, en *Crítica Jurídica*, México, Universidad Autónoma de Puebla, no. 6, 1987, pp. 163-180.

<sup>40</sup> Como un ejemplo de cómo opera en la práctica dicho proceso, puede verse la Secretaría de Relaciones Exteriores: *Proceso*, México, no. 647, 27 de marzo de 1989, pp. 6-11; de la misma manera: J. Cochrane, “Secretarios de Relaciones Exteriores y secretarios de Estado. Sus carreras y experiencias profesionales”, en *Foro Interaccional*, México, El Colegio de México, no. 105, julio-septiembre 1986, pp. 60-74. Véase también: C. Martínez Assad y J. Madrazo, “El ejecutivo y los grupos de presión”, en *El sistema presidencial mexicano. (Algunas reflexiones)*, México, IJ-UNAM, 1988, pp. 417-465.

nes en las Cámaras), con objeto de servir como elemento representativo de la camarilla en el control de las instancias no burocratizadas. De esta forma, junto a las posiciones tradicionales que ubican al Congreso como la principal fuente de acceso a los cargos de elección estatal, se adiciona el grado de cercanía de algunos secretarios o directores con el presidente al momento de ser postulados como gobernadores, quedando así en un nivel muy inferior, factores como el arraigo y la militancia partidista.<sup>41</sup>

Sin embargo, la dificultad para introducir en la práctica escenarios plausibles de reforma entre el gobierno y el partido, dan cuenta que la convocatoria de seis puntos hecha por el presidente Salinas en marzo de 1990 y la XIV Asamblea Nacional del PRI celebrada en septiembre de ese año,<sup>42</sup> no han permitido aparejar el discurso sexenal de liberalización y solidarismo que se propone desde el Estado, con una estructura anquilosada y renuente a reconocer desde las cúpulas tradicionales un plegamiento ideológico absoluto como condición para que el gobierno y el presidente no se escindan con miras a crear su propio partido político. Por tales circunstancias, el futuro del sistema partidario en México sigue dependiendo sobremanera en el corto plazo, de las formas en que se logren recomponer los lazos entre la burocracia tradicional encerrada en las corporaciones sectoriales del PRI y la aspiración modernizadora que precise una estructura electoral mínima, pero eficiente, para instrumentalizar los programas de gobierno y del Ejecutivo.

<sup>41</sup> Véase: R. Hernández Rodríguez, *Formación y trayectoria de los secretarios de Estado en México. 1946-1982*, México, FLACSO, 1988; R. Hernández Rodríguez, "Los hombres del presidente De la Madrid", en *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, vol. XXVII, no. 109, julio-septiembre, 1987, pp. 5-38. Otro signo que identifica al gabinete de Salinas es su intención para unificar a los diversos grupos tecnocráticos priistas mediante la designación, en cargos intermedios, de connotados líderes del echeverrismo, y en una menor proporción de miembros del lópez-portillismo. *Proceso*, México, nos. 628, 631 y 633, 14 de noviembre de 1988, pp. 6-8; 5 de diciembre de 1988, pp. 16-25; 19 de diciembre de 1988, pp. 6-11, respectivamente. De igual forma, véase: R. A. Camp, "Camarillas in Mexican Politics. The Case of Salinas Cabinet", en *Mexican Studies*, Berkeley, The University of California Press, vol. 6, no. 1, invierno de 1990, pp. 85-107.

<sup>42</sup> Carlos Salinas de Gortari, "Desafío del PRI: reconocerse en la nueva realidad del país", en *El Nacional* (suplemento especial), 5 de marzo de 1990 (Discurso pronunciado en el LXI aniversario del PRI).

---

---

## La relación gobierno-partido en México: ¿Hacia una nueva tipología en América Latina?

Para poder colocar el estudio del caso mexicano dentro de una tipología que aborde las características que autores como Jean Blondel o Angelo Panebianco han podido identificar como propios de la acción pública estatal, hagamos una breve relación descriptiva de este enfoque metodológico y sus limitaciones para estudiar relaciones gobierno-partido como las que se experimentan en América Latina.<sup>43</sup> En primer lugar, sólo hasta hace poco tiempo, México ha tratado de modificar su papel dentro del concierto político, mediante el paso a un modelo de democracia incipiente de gobierno, que permita una transición pacífica de recomposición del partido de gobierno mediante acciones de coalición entre distintas fuerzas, pero siempre siendo la fuerza mayoritaria y determinante en las condiciones de negociación. Hasta ahora, el PRI ha sostenido una posición irreductible con respecto a permitir ensanchar la participación de miembros ajenos a dicho partido, dentro de la toma de decisiones legislativas y mucho menos permitirles el paso en materia de gestión administrativa.

La preservación cuasi-monolítica del poder, la cual se ve reforzada por la presencia y admisión indiscutida de un fuerte presidencialismo, provoca que la permeabilidad para recibir y aplicar propuestas distintas a las del PRI sean desatendidas. Peor aún, en diversas ocasiones se ha constatado ya la persistencia de prácticas presidenciales autoritarias que dejan de lado a sus propias recomendaciones y demandas por una modernidad del partido del gobierno, que haga congruentes las plataformas partidistas hacia el Poder Ejecutivo.

Si bien hay interés por revitalizar los liderazgos formales dentro del partido, en los hechos se sigue reconociendo al presidente como el "primer priísta", con lo que la situación de lucha abierta entre facciones y posturas ideológicas se traslada hacia una figura cuya fuerza es ajena al partido. A diferencia de los regímenes autoritarios, el PRI como partido político mayoritario, si bien sigue siendo un

<sup>43</sup>J. Blondel, "Government and Party in Competitive and Semi-Competitive Systems...", *cit.*, pp. 10-11; A. Panebianco, *Modelos de partido*, Madrid, Alianza Editorial, 1990 (especialmente el capítulo 14, en el cual este autor hace una distinción entre "partido burocrático de masas" y el "partido profesional electoral", p. 490).

elemento de socialización y cultura política sustantiva, su injerencia en la determinación de los programas de acción siguen dependiendo demasiado de los espacios financieros y de comunicación proporcionados por la administración pública.<sup>44</sup>

Otro factor de enorme contraste de las tipologías de gobierno-partido con el caso latinoamericano, es la fragilidad temporal que se muestra en la permanencia dentro de los cargos político-partidarios, dado que éstos se consideran como puestos transitorios, en vista de que se espera la nominación hacia algún cargo de elección popular y que pueda ser reclutado dentro de la administración pública. En cambio, la carrera administrativa es relativamente más estable y permite tender redes mucho más amplias que pueden ser aprovechadas en momentos difíciles. La falta de estatutos partidistas o reglas de comportamiento político y que contengan previsiones programáticas a ser cumplidas y con repercusiones en caso de fallas o corrupción, hace que la actividad partidista sea un “complemento” curricular en el que no debe permanecerse más tiempo del debido para no perder así la opción de entrar en los “grandes negocios” y en la toma efectiva de resoluciones.<sup>45</sup>

Por ende, si lo vemos en perspectiva, el partido de gobierno en América Latina sólo acierta a cubrir, en coincidencia con Jean Blondel pero sobre todo con Arend Lijphart, procesos que pueden definirse como “funciones de protección” —una suerte de retaguardia— de los intereses del Poder Ejecutivo en los planos parlamentario y micro-político regional, supervisando que la dinámica de control y gestión administrativa se cumplan.<sup>46</sup>

Como prueba de lo anterior, dentro de la adecuación partido-gobierno en México, si bien se intentó introducir dentro de las tareas de reforma partidista y del Estado, modificaciones a instrumentos

---

<sup>44</sup> Para Francisco Suárez Farías, esto define claramente las diferencias de formación y percepción que guardan los políticos tradicionales respecto de los criterios profesionales y especializados que son argumentados por los tecnócratas, quienes han venido a sustituirlos en una forma lenta, pero consistente, durante los años recientes. “Elite política y tecnocracia en México”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, México, no. 129, julio-septiembre de 1987, pp. 45-53.

<sup>45</sup> Véase: F. Escalante, “La corrupción política: apuntes para un modelo teórico”, en *Foro Internacional*, México, vol. XXX, no. 118, octubre-diciembre, 1989, pp. 328-345.

<sup>46</sup> J. Blondel, “Decisioni di governo e vincoli partitici”, en *Rivista Italiana di Scienza Politica*, año XIX, no. 2, agosto de 1989, pp. 199-222; A. Lijphart, “The Southern European Examples of Democratization: Six Lessons for Latin America”, en *Government & Opposition*, London, vol. 25, no. 1, Winter 1990, pp. 68-94.

---

---

tales como la declaración de principios o el programa de acción del PRI, éste no se vio capacitado para “pasar a retiro” a la “Revolución Mexicana” como eje de su identidad popular y nacionalista, tal como lo deseaban los nuevos sectores ideológicos liberales que alimentan a la actual dirigencia del partido.<sup>47</sup>

Por último, siguiendo las tipologías de Blondel y Panebianco, el patrón de reclutamiento del PRI y de la participación política de los demás partidos de gobierno en América Latina se han estancado desde hace mucho tiempo, cuestión que por lo demás no se presenta a nivel de la tecnocracia. Por lo general, la permanencia de los cuadros dentro del partido de gobierno en México se debe a que sus tareas le son remuneradas con recursos del erario público. En este caso, nos parece que, en lugar de modernizarse, el PRI con sus eventuales resistencias, desea pasar la cuenta a la administración pública y desatenderse de sus compromisos de ser una simple máquina electoral; pero no desea que el costo de ese enfrentamiento le orille a una modificación de las prerrogativas ya alcanzadas, al menos en lo que en el nivel cupular y corporativista se refiere.<sup>48</sup>

El Poder Ejecutivo, si bien durante los últimos años había ganado la certeza de que desde el partido sólo obtendría apoyo, incluso para su propia disolución en caso de ser necesario, ahora se encuentra atrapado en un desfase real en vista del desprestigio y la incapacidad de renovación tolerante que tienen éste y el partido ante la sociedad civil y sus propios militantes. Por vez primera, la legitimidad presidencial no toca al partido. Este es, sin duda, un rasgo nuevo en la formación de una élite partidista y gubernamental renovada en sus vínculos sociales y con miras a conservar su poder en los comicios de 1994.<sup>49</sup>

De esta manera, el consenso interno que puede llegar a adquirir y reproducir la dirigencia partidista con el programa del gobernante en turno, no implica forzosamente una práctica democrática, sino la

<sup>47</sup> Véase: L. Aguilar Villanueva, “Por un Estado con los pies en la tierra”, en *Examen*, México, PRI, año 2, no. 13, junio de 1990, pp. 6-8.

<sup>48</sup> Véase: J. Sánchez Susarrey, “Reforma electoral y reforma del PRI”, en *Vuelta*, México, año XIV, no. 164, julio de 1990, pp. 57-59.

<sup>49</sup> M. Villa Aguilera, “Transformación de la sociedad y renovación de la legitimidad”, en *Política* (suplemento de *El Nacional*), México, no. 19, 14 de septiembre de 1989, pp. 11-12; J. Sánchez Susarrey, “PRI: ¿La reforma imposible?”, en *Vuelta*, México, año XIV, no. 160, marzo de 1990, pp. 38-40.



profundización y defensa a ultranza del corporativismo, por más que su discurso trate de evidenciar lo contrario.<sup>50</sup>

Es evidente entonces que el actual sistema político mexicano no es aún competitivo, ni electoral ni clientelaramente hablando, debido sobre todo a que la voluntad política presidencial y la de sus colaboradores más cercanos se reduce a una eficientización gradual contenida en reformas políticas que no modifican lo sustancial. Tales reformas se plantean sobre la base de un acuerdo entre los liderazgos de los grupos de presión y las propias camarillas políticas ya existentes. Quien no quiera participar en estas nuevas "reglas de método gubernamental-partidistas", sólo podrá optar por el camino de la oposición, como fue el escenario que ya fue experimentado en 1987 con la Corriente Democrática encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo, y recientemente ratificado por la dimisión de importantes miembros de la Corriente Crítica a raíz de la pobre definición de expectativas durante la XIV Asamblea Nacional del PRI. No cabe duda que con esta nueva defección, el PRI ha perdido muchas de sus posibilidades para conducir un moderno y democrático cambio político sin supervisión presidencial en el futuro inmediato.

Como puede observarse, los casos latinoamericanos, pero usando siempre como límite el caso mexicano, por su composición y tendencias, ciertamente ameritan el que sean estudiados como una tipología especial de elementos combinatorios de autoritarismo y espacios de práctica democrática. En tal perspectiva, el problema de México en su relación gobierno-partido y las maneras tentativas para resolverlo se convierten en tema obligado para situar los estudios comparados en materia de desarrollo y cambio político en América Latina.

---

---

<sup>50</sup> S. Loaeza, "Cultura democrática y reforma electoral", en *Política* (suplemento de *El Nacional*), México, no. 17, 24 de agosto de 1989, p. 10.