

Regionalismo, transformación del régimen y Pronasol: la política del Programa Nacional de Solidaridad en cuatro estados mexicanos

Robert R. Kaufman y Guillermo Trejo

El cambio político que experimenta México desde la crisis de 1994 se ha caracterizado por el colapso de las jerarquías centralizadas y por la dispersión del poder a lo largo y ancho de las distintas regiones geográficas del país. La élite en el poder se ha desintegrado, el partido gobernante se encuentra en crisis y la violencia política ha aumentado considerablemente. Durante décadas se habían gestado desafíos al sistema autoritario mexicano, pero hasta 1994 los presidentes todopoderosos habían atenuado satisfactoriamente estos desafíos con reformas políticas y económicas orquestadas “desde arriba”. Sin embargo, la autoridad presidencial disminuyó sustancialmente durante y después de la transferencia de poder de Carlos Salinas (1988 a 1994) a su sucesor, Ernesto Zedillo. La disminución de la autoridad presidencial ha abierto caminos a formas más complejas de relación entre el centro y la periferia, en las que las élites políticas regionales han ganado ventajas importantes.

En este artículo, nos centramos en la relación entre los funcionarios regionales del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), ini-

Agradecemos a la Coordinación General de Delegaciones Estatales y a la Dirección General de Organización Social de Sedesol su apoyo para la coordinación de nuestras visitas a las delegaciones estatales. Asimismo, extendemos nuestro agradecimiento a las delegaciones estatales de Puebla, Nayarit, Tamaulipas y Baja California por su disposición a responder nuestras preguntas. La Fundación Hewlett, a través del Instituto de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos de la Universidad de Columbia, proporcionó los recursos financieros para la investigación.

Robert R. Kaufman es profesor del Departamento de Ciencias Políticas, Universidad de Rutgers, y Guillermo Trejo es doctorante por el Departamento de Ciencias Políticas, Universidad de Chicago.

ciado durante el mandato de Carlos Salinas, y los funcionarios del gobierno y del partido oficial en los ámbitos nacional y local: el presidente y la burocracia federal, por un lado, y los gobernadores, presidentes municipales y líderes estatales del PRI, por el otro. La dinámica de estas relaciones la examinamos en cuatro estados de la República mexicana: Puebla, Nayarit, Tamaulipas y Baja California. Nos interesa en particular la manera en que los delegados de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) —los funcionarios encargados de la instrumentación estatal del Pronasol— se han empezado a reubicar después de la sucesión presidencial y la crisis política de 1994. Los delegados nombrados durante el gobierno de Salinas estuvieron sujetos a un estricto control político del centro, aun cuando dirigían burocracias regionales con fondos equiparables a los presupuestos de gobernadores y presidentes municipales. Con la fragmentación de la otrora élite salinista, las élites políticas regionales, incluidos en ellas los delegados de Sedesol, se han visto forzadas a incursionar en nuevos derroteros de acción política. Como veremos en los estudios de caso, las estrategias políticas y el juego de alianzas que han seguido los actores regionales han variado de manera sustantiva de un estado a otro.

Las decisiones políticas que han tomado estos contendientes por el poder probablemente tendrán implicaciones importantes para el futuro del PRI y para la evolución del sistema político mexicano. Por esta razón, uno de los objetivos principales de este estudio ha sido proporcionar una descripción y un análisis de las decisiones estratégicas y de las reubicaciones que han llevado a cabo los funcionarios estatales de Sedesol durante la transición de un equilibrio político centralizado a uno más descentralizado.

En el tránsito de un equilibrio a otro, los delegados de Sedesol y otros agentes políticos regionales han adquirido un grado de independencia respecto al centro sin precedentes. Sin embargo, al optar por nuevas estrategias políticas los delegados se vieron restringidos por las decisiones que tomó el centro durante el sexenio de Salinas, y que estuvieron en función de su relación con los agentes políticos del estado: mientras algunos delegados llegaron a acuerdos *acomodaticios* con las élites políticas locales, por órdenes del centro, otros fueron alentados a desafiar a las élites locales mediante la movilización de nuevas bases de apoyo social y, en algunos casos, a incursionar en la política partidista. Los delegados que en tiempos de Salinas no construyeron bases de apoyo en estados dominados por el PRI, han sido presa fácil de los gobernadores “duros” en tiempos de Zedillo (Puebla).

En cambio, en estados priístas en los que los delegados desarrollaron sus propias bases de apoyo, el embate de los gobernadores "duros" no ha tenido el mismo éxito (Nayarit). Por otra parte, los funcionarios que en estados electoralmente competitivos fueron alentados por el centro a utilizar los recursos del Pronasol para propósitos políticos particulares, han logrado establecerse como figuras importantes en la política estatal e incluso nacional en la etapa postsalinista (Tamaulipas y Baja California).

Nuestros estudios de caso también resaltan tres puntos centrales para una comprensión más general de las transiciones políticas en regímenes de partido dominante. En primer lugar, la experiencia en el caso mexicano —así como en muchas transiciones en regímenes comunistas de partido único— subraya la importancia de la dimensión regional en el proceso de cambio político. Aunque la relevancia de la política regional ha sido reconocida en casos específicos, como el de Brasil,¹ la mayoría de los modelos de transición se han centrado tradicionalmente en las negociaciones entre facciones del bloque gobernante y la oposición democrática a escala nacional.² Sin embargo, en sistemas dominados por gobiernos y partidos omnipresentes, con frecuencia ha sido en el ámbito regional donde se han gestado los mayores desafíos al orden existente. Esto es evidente en el colapso de la Unión Soviética y en el proceso de cambio político en China. También en el régimen de partido dominante de México, el eclipse de la autoridad central y la creciente autonomía de los actores regionales han dado como resultado un proceso de transición en el que la correlación de fuerzas entre el centro y la periferia se ha transformado dramáticamente.

Un segundo punto es que las reglas y procedimientos formales establecidos durante el régimen autoritario —plasmados en las constituciones, los estatutos internos de los partidos y las leyes electorales— pueden ser fundamentales en la reformulación de las expectativas de los agentes políticos durante los periodos de transición. En sistemas de partido dominante, como el mexicano, por lo general las reglas escritas han sido desplazadas por jerarquías formales e informales organizadas a través del partido oficial y de la burocracia estatal.

¹ Véase Frances Hagopian, *Traditional Politics and Regime Change in Brazil*, Cambridge, Cambridge University Press (en prensa).

² Consideramos que éste es el énfasis principal del proyecto seminal editado por Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead, *Transitions from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1986.

Sin embargo, conforme estas jerarquías se debilitan, las reglas formales que definen los poderes constitucionales y los procesos electorales pueden adquirir enorme relevancia en la reconfiguración de las arenas de disputa política. Este argumento se ha establecido en términos generales en el trabajo reciente de Juan J. Linz y Alfred Stepan y se ha analizado específicamente con referencia a Rusia y China.³ Sin duda es un argumento importante para México. En la medida en que el poder del centro se erosiona y las élites políticas regionales se reubican para capturar la descentralización *de facto* del poder, las reglas constitucionales relativas al federalismo, otrora letra muerta, empiezan —por omisión— a estructurar las opciones estratégicas de los actores dentro del sistema político mexicano.

Por último, las transiciones en regímenes de partido dominante, como el mexicano, destacan la importancia del conflicto y de la negociación *hacia el interior* de las múltiples jerarquías políticas del antiguo régimen.⁴ Las dictaduras militares —al menos las que han gobernado en América Latina— por lo general no desplazaron a los partidos políticos ni a los grupos de interés preexistentes con nuevos líderes o nuevas organizaciones políticas. En consecuencia, los grupos políticos que existían antes del surgimiento del régimen autoritario suelen llenar los espacios abiertos por la retirada de los gobernantes militares. En regímenes de partido dominante, por el contrario, los actores políticos han tenido que seguir carreras públicas dentro del partido y las organizaciones burocráticas creadas por el régimen, so riesgo de marginación. Así, cuando estos regímenes se resquebrajan, es más probable que los políticos y burócratas que hayan capitalizado sus posiciones dentro del antiguo orden (mediante la construcción de redes de apoyo político) tengan la capacidad de incidir en la formación del nuevo equilibrio institucional.

En México, a diferencia de los países con regímenes comunistas

³ Juan J. Linz y Alfred Stepan, "Political Identities and Electoral Sequences: Spain, the Soviet Union, and Yugoslavia", *Daedalus*, 1992. Para la Unión Soviética, véase Philip G. Roeder, *Red Sunset. The Failure of Soviet Politics*, Princeton, Princeton University Press, 1993. Para el caso de China, véase Susan L. Shirk, *The Political Logic of Economic Reform in China*, Los Angeles, University of California Press, 1993.

⁴ Este punto ha sido subrayado en sociedades de tipo soviético por Giuseppe di Palma y David Laitin en Nancy Bermeo, *Liberalization and Democratization*, 1992, y por Steven L. Solnick, "The Breakdown of Hierarchies in the Soviet Union and China: A Neo-Institutional Perspective", Columbia University, 1994. Para un análisis que incluye una muestra más amplia de regímenes autoritarios, véase Barba Geddes, "Big Questions, Little Answers", Nueva York, APSA, 1994.

unipartidistas, la existencia de un sector privado y de un sistema multipartidista de competencia limitada ha proporcionado a los opositores del régimen —sobre todo al PAN— oportunidades para adquirir recursos políticos fuera del partido oficial y de la burocracia federal. No obstante, la transformación del longevo sistema de partido dominante mexicano podría parecerse más a la de los regímenes ex comunistas que a las primeras transiciones de los gobiernos militares de América Latina.⁵ Al igual que Rusia y la mayor parte de Europa del Este, México cuenta con una experiencia fugaz con la democracia en este siglo. Al igual que en esos países —y a diferencia de la mayoría de los otros casos latinoamericanos—, los militares mexicanos han estado sujetos a la autoridad civil desde los años cuarenta y no han significado un factor importante en el proceso de transición. En cambio, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), al igual que los partidos leninistas y comunistas en el Este, ha reforzado el papel de las élites civiles, cuyo poder provino de sus vínculos con el gobierno central. Es precisamente la erosión de estos vínculos, y en particular la disminución de la autoridad presidencial, el factor que ha definido el proceso de transformación política en México en los últimos dos años.

A continuación, empezamos nuestro análisis con una revisión general del papel que desempeñó el Pronasol en el proceso de reforma política durante el régimen salinista y de los cambios que ha sufrido el programa durante el periodo de Zedillo. En la segunda sección presentamos nuestros estudios de caso, estado por estado, y señalamos algunos de los factores que han condicionado las reconsideraciones estratégicas de los funcionarios estatales de Sedesol. En la conclusión

⁵ Las comparaciones entre las transiciones en Sudamérica, Europa del Sur y Europa Oriental fueron estudiadas primero por Adam Przeworski en su libro *Democracy and the Market*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991. Entre los autores que han aprovechado la oportunidad de poner a prueba teorías en boga con los cambios en Europa Oriental y en la ex Unión Soviética, se encuentran Philippe C. Schmitter y Terry Karl, "The Conceptual Travels of Transitologists and Consolidologists: How Far to the East Should They Attempt to Go?", *Slavic Review*, vol. 52, núm. 1, primavera de 1994, y David Stark y Laszlo Bruszt, "Negotiating the Institutions of Democracy: Contingent Choices and Strategic Interactions in the Hungarian and Polish Transitions", Cornell University (Documentos de Trabajo sobre Transiciones del Socialismo de Estado), 1991. Por otra parte, muchas voces han señalado la futilidad de comparar el Este y el Sur. Según Clauss Offe, el problema de la "estatificación" en que se ha visto envuelta la mayor parte de Europa Oriental y de la ex Unión Soviética convierte a la comparación en un ejercicio estéril. Asimismo, según Meixxin Pei, las diferencias en la estructura económica entre regímenes comunistas y capitalistas autoritarios entorpecen la comparación. Véanse Clauss Offe, "Capitalism by Democratic Design?", *Social Research*, vol. 58, núm. 4, invierno de 1991, y Meixxin Pei, *From Reform to Revolution. The Demise of Communism in China and the Soviet Union*, Cambridge, Harvard University Press, 1994.

retomamos algunas consideraciones más generales sobre el proceso de transición en los regímenes de partido dominante y las circunstancias específicas de México.

La política nacional y el Pronasol: reforma desde arriba y descentralización política

Establecido en 1929, el sistema de partido dominante del México pos-revolucionario ha sobrevivido a la mayoría de los regímenes autoritarios de este siglo. Sin embargo, el dominio del partido gobernante sobre el electorado urbano se ha ido deteriorando durante las últimas dos décadas y el proceso de cambio político ha tomado nuevos bríos a partir de la crisis de la deuda en los años ochenta.⁶ La reñida elección presidencial de 1988 marcó un paso importante en este proceso y llevó a Salinas a intentar una reforma del sistema “desde arriba”. Al parecer, la crisis de 1994 marcó a su vez un parteaguas aún más importante, con el cual se inició un proceso de descentralización política *de facto*, seguido por nuevos patrones de negociación y de alianzas entre los actores regionales y el centro. En esta sección, situamos nuestra discusión del Pronasol en términos de estas transformaciones del sistema político mexicano.

La reforma política y el Pronasol durante el mandato de Carlos Salinas

La elección presidencial de 1988 que llevó a Carlos Salinas al poder ha sido la más reñida en la historia de México. Representa un punto de inflexión en el desarrollo político mexicano porque hizo palpable la alienación política de las clases medias y de los pobres urbanos, así como su profundo descontento con los costos sociales acumulados a causa de la crisis económica y del ajuste iniciados en 1982. Al mismo tiempo, surgieron desde la periferia otros desafíos al orden establecido. El PAN, la oposición conservadora, había seguido durante largo tiempo una estrategia de transición “federalista”, enfocada a conquistar primero el poder en los municipios y en los estados, después en el Con-

⁶ Juan Molinar Horcasitas, *El tiempo de la legitimidad: elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y Arena, 1991.

greso, y por último en el centro.⁷ Las presiones de la oposición dentro del sistema electoral demostraron cada vez más que el PRI no estaba preparado para ganar en un sistema genuinamente competitivo.

El gobierno de Salinas respondió a estos desafíos optando por un camino de liberalización política controlada. Su estrategia consistió en tres componentes interrelacionados. Primero, con el apoyo del PAN aprobó una serie de reformas constitucionales que intentaban reducir el fraude en los procesos de empadronamiento y votación.⁸ Para recompensarlo por su cooperación, Salinas aceptó la elección de candidatos a gobernador del PAN en tres estados, entre los que se encuentra Baja California, uno de los estados seleccionados para nuestros estudios de caso.

Los esfuerzos para reorganizar al PRI constituyeron el segundo componente del programa de reforma. El blanco de la reestructuración fueron las organizaciones sectoriales del partido —en particular las organizaciones obreras—, las cuales habían mostrado una creciente torpeza para obtener victorias electorales en distritos urbanos competitivos. En un esfuerzo por conseguir más simpatizantes en el electorado urbano, los “reformistas” insistieron en ampliar el papel de las organizaciones territoriales dentro de los cuerpos de deliberación y de gobierno del partido.⁹ Sin embargo, este esfuerzo tuvo un éxito limitado. En muchos estados, los gobernadores y los líderes de los sindicatos

⁷ Véanse Alonso Lujambio, “De la hegemonía a las alternativas: diseños institucionales y el futuro de los partidos políticos en México”, CIDAC, 1994 (mimeografiado), y Peter Ward y Victoria Rodríguez (comps.), *Opposition Government in Mexico: Past Experiences and Future Opportunities*, Albuquerque, University of New Mexico, 1995.

⁸ Puede leerse una explicación concisa de las reformas electorales durante el sexenio de Salinas en Jorge Alcocer V., “Recent Electoral Reforms in Mexico: Prospects for a Real Multiparty Democracy”, en Riordan Roett (comp.), *The Challenge of Institutional Reform in Mexico*, Boulder, Lynne Rienner, 1995. Véase también Alberto Aziz Nassif, “La reforma electoral: adecuaciones a una democracia tutelada”, en Jorge Alonso et al., *El nuevo Estado mexicano II. Estado y política*, México, Nueva Imagen, 1992.

⁹ Los cuerpos de “gobierno” y de “deliberación” incluyen los consejos, asambleas y convenciones políticas en los ámbitos seccional, municipal, estatal y nacional. Por otra parte, se redujeron los cuerpos ejecutivos y la autoridad se concentró en manos de los presidentes del partido, disminuyendo de esta manera el involucramiento de los sectores. En el ámbito nacional esto significó que tanto el presidente, en cuanto jefe *de facto* del PRI, como el presidente del partido concentraran en sus manos un mayor poder de decisión; en el ámbito regional, los gobernadores y los líderes del partido obtuvieron poderes ejecutivos excepcionales. Puesto que los ejecutivos nacional y estatal dominaban los cuerpos de gobierno y de deliberación, el resultado de la reforma fue el fortalecimiento del presidente, de los gobernadores y de los presidentes del partido en los ámbitos nacional y regional. Véanse Comisión de Estatutos de la XIV Asamblea Nacional del PRI, *Dictamen de la Tribuna de Estatutos*, México, PRI, 1990, y Rogelio Hernández, “La reforma interna y los conflictos en el PRI”, *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, octubre-diciembre de 1991.

obreros y campesinos utilizaron los recursos del patronazgo oficial para apoderarse de las propias organizaciones territoriales.

Iniciado en 1989, el Pronasol constituyó el tercer componente de la estrategia de reforma de Salinas y, en cierto modo, el más importante.¹⁰ El propio Salinas supervisó personalmente la organización inicial del programa y éste rápidamente se convirtió en uno de los centros más importantes de poder político. La nueva burocracia del Pronasol sirvió simultáneamente para proporcionar apoyo al presidente en colonias populares y para reducir su dependencia de la jerarquía partidista tradicional. Con el tiempo también se convirtió en un instrumento para reclutar nuevos líderes políticos que podrían servir de punta de lanza para la reforma del Partido Revolucionario Institucional.

Durante la primera fase del programa, de 1989 a 1992, el énfasis principal se puso en los dos primeros objetivos listados, más que en la modernización del PRI. Salinas le confió la instrumentación del programa y la organización de la burocracia del Pronasol a Carlos Rojas, quien había sido su estrecho colaborador en la poderosa Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) y quien también había trabajado anteriormente en los programas de organización social del Instituto Nacional Indigenista (INI). Desde un principio, las consideraciones electorales desempeñaron un papel sistemático en la asignación de los fondos del Pronasol.¹¹ No obstante, en el reclutamiento inicial de los delegados estatales de la SPP y de los funcionarios del Pronasol se buscó a gente con experiencia en programación y presupuesto o en organización social, y no a aquellos que estuvieran interesados directamente en hacer carrera electoral.

En 1992 esto empezó a cambiar. Solidaridad fue ascendido de *status* a nivel de gabinete, como Secretaría de Desarrollo Social, la cual fue puesta bajo la dirección de Luis Donald Colosio, entonces presidente del PRI. Aunque Carlos Rojas fue nombrado subsecretario a cargo

¹⁰ Para una visión general del Programa de Solidaridad, véanse Wayne Cornelius, Ann Craig y Jonathan Fox (comps.), *Transforming State-Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy*, La Jolla, Center for U.S.-Mexican Studies - University of California at San Diego, 1994; y Denise Dresser, *Neopopulist Solutions to Neoliberal Problems*, La Jolla, Center for U.S.-Mexican Studies - University of California at San Diego, 1991. Para una perspectiva comparada, véase Carol Graham, *Safety Nets, Politics, and the Poor*, Washington, The Brookings Institute, 1994.

¹¹ Juan Molinar y J. Weldon, "Electoral Determinants and Effects of Pronasol" y Denise Dresser, "Bringing the Poor Back In: National Solidarity as a Strategy of Regime Legitimation", ambos en W. Cornelius, A. Craig y J. Fox (comps.), *Transforming State-Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy*, La Jolla, Center for U.S.-Mexican Studies - University of California at San Diego, 1994.

del manejo del Pronasol y más tarde fue promovido a secretario, con la reorganización la dependencia aumentó su poder y modificó su orientación. Colosio era un hombre con claras aspiraciones presidenciales que asignó una alta prioridad a utilizar la infraestructura del Pronasol como medio para reformar al partido gobernante. En el reclutamiento de los delegados estatales, se puso cada vez más énfasis en la búsqueda de funcionarios que tuvieran vínculos con los estados y el potencial para convertirse en líderes dentro del Partido Revolucionario Institucional.

Al mismo tiempo, Sedesol absorbió una amplia variedad de responsabilidades de desarrollo social antiguamente repartidas entre otras secretarías. Conforme el programa crecía en alcance financiero, administrativo y político, también aumentaba el potencial para el conflicto entre los funcionarios de Sedesol, los gobernadores, presidentes municipales y otros intermediarios políticos locales. Por una parte, los gobernadores tenían que tratar con los delegados para negociar y esbozar su programa anual de desarrollo socioeconómico. Por la otra, a la luz de las crecientes restricciones presupuestarias, los presidentes municipales de ciudades pequeñas y medianas a menudo tenían que recurrir a los delegados para procurarse fondos. Para otros agentes políticos locales, como los legisladores estatales del PRI, el conflicto provenía del hecho de que los funcionarios regionales de Sedesol se hubieran apoderado del control de los recursos que tradicionalmente les habían dado su razón de ser.

La capacidad de Salinas para controlar este proceso, como la de sus antecesores, se basaba en su doble papel de jefe de gobierno y cabeza *de facto* del partido oficial. Al igual que su predecesor, Miguel de la Madrid (1982-1988), Salinas llegó a la presidencia desde su trinchera de poder en la SPP, construida cuidadosamente durante ese sexenio.¹² El control de la SPP constituía una base fundamental de poder dentro de la burocracia federal, ya que le permitía a Salinas y a sus lugartenientes manejar el gasto de los fondos federales y la coordinación general de la burocracia federal.

Como cabeza *de facto* del partido gobernante, el presidente controlaba las nominaciones de los candidatos del PRI para los principales

¹² Miguel Ángel Centeno, *Democracy within Reason. Technocratic Revolution in Mexico*, Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press, 1994, y Rogelio Hernández, "Los hombres del presidente De la Madrid", *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, julio-septiembre de 1987.

puestos electorales, incluidas las gubernaturas y las legislaturas federales.¹³ Limitados por el principio de la no reelección, los legisladores federales y los gobernadores también dependían del presidente para ser transferidos a nuevas posiciones de poder una vez que terminaban sus mandatos. El doble papel del presidente le permitía rotar continuamente a los funcionarios del gobierno y a los representantes “populares” de la burocracia federal, al Congreso y a los gobiernos estatales y de *vuelta*.¹⁴

El control sobre los nombramientos y la provisión de fondos le permitió a la élite presidencial ejercer una influencia enorme en las delegaciones estatales, formalmente desconcentradas, de Sedesol. En principio, los delegados tenían como función administrar un programa de combate a la pobreza dirigido a satisfacer las demandas de las comunidades organizadas; no obstante, en la práctica los delegados dependían del centro para conservar sus puestos, recursos y para su eventual reubicación, y sólo disponían de un margen limitado para actuar independientemente. Aun cuando estos funcionarios fueron instruidos para “adaptarse” a las condiciones políticas locales, la forma de adaptación se manejó desde el centro y tanto Rojas como Colosio solían reubicar continuamente a los delegados hasta que encontraran al personal que satisficiera sus objetivos para cada estado. El colapso de este control jerárquico marcó uno de los cambios más importantes de la era postsalinista, obligando tanto a los delegados como a otros miembros de las élites políticas estatales a redefinir sus relaciones y alianzas políticas, así como sus estrategias de ascenso político.

El Pronasol y la política del periodo postsalinista

En 1994, el proceso de liberalización política controlada se vio frustrado por los disturbios que rodearon a la sucesión presidencial: el levantamiento zapatista, los asesinatos de Colosio y José Francisco Ruiz Ma-

¹³ En el ámbito estatal, los gobernadores desempeñan un papel similar al del presidente; aunque obviamente más restringidos por las fuerzas locales y regionales, los gobernadores desempeñan un papel importante en la selección de los candidatos del PRI para los ayuntamientos y los congresos locales.

¹⁴ El control que Salinas ejerció sobre los gobernadores no tiene precedentes en la historia de México. Sustituyó a 18 gobernadores antes del término de sus mandatos, un récord que supera por mucho lo hecho por Lázaro Cárdenas (1934-1940) y Miguel Alemán (1946-1950). En elecciones estatales conflictivas, Salinas surgió como juez supremo en las disputas poselectorales: el “gran elector” en las “elecciones de segunda vuelta”. Véase Alcocer, *op. cit.*, p. 71.

ssieu, y la crisis del peso. Estos sucesos tuvieron su origen en algunas de las características más viejas del sistema: las enormes desigualdades sociales, los conflictos acumulados en la última década dentro del partido gobernante y la ausencia de controles institucionalizados sobre quienes tomaban las principales decisiones económicas. La conjunción del asesinato de Colosio y la crisis económica planteó retos políticos enormes y muy específicos a la élite presidencial entrante. Por una parte, el colapso del peso frustró las grandes expectativas de mejora económica que se habían creado durante el sexenio de Carlos Salinas. Por la otra, el reemplazo imprevisto de Colosio por Zedillo llevó a la presidencia a un tipo muy distinto de líder: uno con una preferencia sin precedentes por recortar y despolitizar la autoridad del jefe del Ejecutivo.

Mientras que Colosio probablemente hubiera intentado aprovechar el capital político que había acumulado como líder del PRI y de Sedesol, Zedillo tenía pocos vínculos con ambas jerarquías. Ante la crisis y la movilización social subsecuente, Zedillo buscó establecer un nuevo papel para el presidente: el garante “políticamente neutral” del estado de derecho. En un sistema construido alrededor de densas redes clientelares, ésta era una empresa heroica y, muy posiblemente, insostenible. Zedillo, no obstante, ha contribuido a la drástica ruptura con algunas prácticas tradicionales.

Un cambio importante fue la medida en que Zedillo buscó el apoyo de los partidos de oposición. El PAN no sólo fue consultado con regularidad en el Congreso, sino que también obtuvo una posición en el gabinete de Zedillo: la Procuraduría General de la República. También hubo intentos de reconciliación con el PRD, al cual Salinas había procurado marginar políticamente.

Al mismo tiempo, el compromiso del presidente con la legalidad lo involucró en amargos conflictos con los salinistas y con los “duros” dentro su propio partido. Los conflictos con los salinistas se centraron en la investigación de los asesinatos políticos y la corrupción en el sexenio anterior, lo cual desembocó en el arresto de Raúl Salinas. Entre tanto, la oposición de los “duros” del PRI al control presidencial también alcanzó niveles sin precedentes. El ejemplo más notable se dio en el estado de Tabasco, donde los priístas tabasqueños realizaron demostraciones “populares” y ocuparon edificios gubernamentales, en una exitosa protesta en contra de la decisión del presidente de investigar el origen de los recursos dispensados durante la campaña de Roberto Madrazo a la gubernatura del estado.

Desde la perspectiva de este artículo, la implicación más importante de estos sucesos fue la desarticulación de las líneas de control que anteriormente habían regulado las relaciones entre las élites políticas estatales y la presidencial. Gobernadores, presidentes municipales y miembros del Congreso adquirieron un grado de autonomía política sin precedentes desde los primeros años de la Revolución y presionaron, dentro del marco de la Constitución federal, para aumentar su control sobre los recursos públicos y los programas de asistencia social, incluido el Pronasol. Aunque las presiones más fuertes provinieron de los gobernadores y presidentes municipales panistas, los gobernadores conservadores del PRI en los estados más pobres del sur también presionaron para obtener mayor autonomía. Las severas presiones fiscales que siguieron al colapso del peso también crearon un fuerte incentivo para que el presidente transfiriera la responsabilidad de la prestación de los servicios sociales a los gobiernos locales.

En el Pronasol se dieron cambios a la par de estas transformaciones más amplias en el sistema político. A pesar de su estrecha identificación con la desacreditada élite salinista, Solidaridad sobrevivió al primer año del gobierno de Zedillo, con Carlos Rojas otra vez a la cabeza. Los presupuestos y el personal de las delegaciones de Sedesol, no obstante, se vieron reducidos de forma drástica y aproximadamente un tercio de las agencias anteriormente incorporadas a la secretaría fueron transferidas a otras dependencias.

El gobierno de Zedillo también introdujo un cambio significativo en la manera en que se canalizaban los fondos a través del sistema federal. En aras de mantener el nuevo énfasis sobre la descentralización territorial, más de la mitad de los recursos del Pronasol fueron transferidos a los gobiernos municipales y a los Consejos de Desarrollo Municipal. Los consejos se componían de 16 a 30 miembros de la comunidad, elegidos a través de los comités vecinales y elecciones abiertas en los municipios. Los presidentes municipales eran los encargados tanto de organizar estas elecciones como de encabezar los nuevos consejos. Aunque el proceso estaba abierto a los líderes de los Comités de Solidaridad, también brindó oportunidades a los presidentes municipales de la oposición y a los "duros" del PRI para abarrotar los consejos con sus propios aliados.

En parte como respuesta a la creciente controversia sobre los recursos en manos del gobierno central, Zedillo anunció su intención de completar el proceso de descentralización de los recursos del Pronasol en un lapso de dos años; para ese entonces, todos los recursos del pro-

grama habrían de transferirse a los gobiernos municipales. Esto se formalizaría en una nueva ley de política social, a través de la cual el Pronasol debía transformarse en un nuevo programa de asistencia social, "Alianza para el Bienestar", en tono con el lema de campaña de Ernesto Zedillo.

El sentimiento general entre los funcionarios de Sedesol era que, en el futuro próximo, la tarea principal de las delegaciones sería capacitar y apoyar a los Comités de Solidaridad para que tomaran parte en los Consejos de Desarrollo Municipal, de modo que, cuando los recursos del Pronasol se transfirieran finalmente a los municipios, los comités continuaran participando en la prestación de la política social. Sin embargo, la consumación de esta transferencia para todo fin práctico privaría a Sedesol de la mayor parte de las funciones que habían justificado su existencia. En nuestras entrevistas, la mayoría de los funcionarios de Sedesol negaron que la secretaría fuera a desaparecer, pero como demuestran los estudios de caso, ya habían empezado a reubicarse "como si" el ocaso de Sedesol estuviera a la vuelta de la esquina.

Las implicaciones de estos cambios las exploraremos con mayor detalle en los estudios de caso expuestos más adelante. Como ya lo hemos señalado, nuestro argumento es que la respuesta de los funcionarios de Sedesol a los retos surgidos en el periodo de Zedillo dependió en buena medida de las alianzas y las bases de apoyo que establecieron en el sexenio de Salinas. La política del Pronasol en tiempos de Salinas, a su vez, estuvo influida por dos factores: el nivel de competitividad electoral en las elecciones estatales y municipales y el historial de movilización popular en el estado.

En estados en los que la hegemonía del PRI se mantuvo intacta (Puebla), por mandato del centro los delegados de Sedesol se abstuvieron de cambiar el *statu quo*. No obstante, la élite salinista adoptó una estrategia distinta en estados en los que los movimientos populares habían demostrado tener la capacidad de retar a la vieja guardia del PRI y desafiar la gobernabilidad del estado (Nayarit). En estos casos, la élite presidencial decidió reclutar figuras políticas locales para dirigir los trabajos del Pronasol, con el mandato de promover el apoyo popular al proyecto salinista, mediante la formación de Comités de Solidaridad relativamente independientes, y a través de un manejo "apartidista" del programa. Por último, en estados competitivos y semicompetitivos (Baja California y Tamaulipas), el centro utilizó los recursos y la infraestructura del Pronasol para reclutar nuevas élites

políticas locales que serían la punta de lanza en la reforma del PRI local y el antídoto para contener los embates de la oposición.

La respuesta de las élites locales al énfasis puesto por Zedillo en la descentralización de la política social, refleja el legado de la política del Pronasol en tiempos de Salinas. Los gobernadores "duros" del PRI han lanzado sendas ofensivas contrarreformistas en estados en los que el Pronasol se "adaptó" a las necesidades de la vieja guardia y eludió la organización y la movilización social (Puebla). En cambio, en estados en los que los funcionarios del Pronasol construyeron bases de apoyo social, la gama de estrategias políticas disponibles se amplió significativamente, en un abanico que incluía la conquista del poder local por parte de ex funcionarios del Pronasol (Tamaulipas), hasta la posibilidad de romper con el partido oficial y crear alianzas estratégicas con la izquierda (Baja California y Nayarit).

Las políticas en el ámbito estatal: Puebla, Nayarit, Tamaulipas y Baja California

Nuestro análisis de las estrategias cambiantes de los funcionarios de Sedesol se basa en dos rondas de entrevistas en Puebla, Nayarit, Tamaulipas y Baja California: la primera se realizó durante la campaña presidencial de 1994 y la segunda, después de la crisis política y económica que estalló al final de ese año. Los cuatro estados que examinamos proporcionan una muestra que, aunque parcial, logra ilustrar de manera razonable las diferencias regionales dentro del sistema federal mexicano.¹⁵

La selección de los casos se hizo con base en tres criterios. El primero fue el nivel de desarrollo económico: partimos del supuesto de que el desarrollo económico es un factor contextual importante, pues los estados con economías relativamente desarrolladas y diversificadas proveen mayores oportunidades para desafiar las estructuras tradicionales de poder. El segundo criterio fue el grado de competitividad electoral en las elecciones estatales y municipales en el periodo 1988-1993. El tercer criterio fue el historial de movilización popular en los

¹⁵ El trabajo de campo se realizó en agosto de 1994 y en junio de 1995. Se llevaron a cabo entrevistas con funcionarios de Sedesol en la ciudad de México y con delegados, subdelegados, jefes de unidades de organización social y promotores de Solidaridad en Puebla, Nayarit, Tamaulipas y Baja California.

Cuadro 1. Estructura socioeconómica (1990)

<i>Estado</i>	<i>Actividad económica</i>	<i>PIB per cápita relativo</i>	<i>Pobreza relativa</i>
Puebla	Manufacturas, servicios y agricultura	Moderadamente bajo	Alta
Nayarit	Agricultura y servicios	Moderadamente bajo	Media
Tamaulipas	Petróleo, maquila y servicios	Medio	Moderadamente baja
Baja California	Servicios y maquila	Alto	Baja

Fuente: Consejo Nacional de Población (Conapo) e Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), *XI Censo General de Población y Vivienda*, Aguascalientes, INEGI, 1991.

estados, el cual se manifiesta en la capacidad de la oposición para llevar a cabo movilizaciones poselectorales. Esta última variable, por cierto, no se encuentra significativamente asociada con el nivel de desarrollo económico.

Algunas de las diferencias más importantes de esta muestra se resumen en los cuadros 1 y 2. En términos económicos, Baja California es uno de los estados más desarrollados de México, especializado en actividades de servicio y maquila; Nayarit y Puebla, por su parte, se encuentran entre los estados moderadamente pobres y más pobres, respectivamente; mientras que Tamaulipas, cuya economía se basa en el petróleo, la maquila y los servicios, se localiza entre ambos extremos.

En términos políticos, existe una variación importante en el grado de competitividad electoral y en cuanto a los antecedentes de movilización popular. Puebla y Nayarit, de manera predecible, son estados hegemónicos y semihegemónicos controlados por los grupos más tradicionales y autoritarios del PRI. No obstante, presentan diferencias importantes respecto a su historial de movilización popular. En Nayarit, una larga tradición de protestas populares asociadas con el Movimiento Urbano Popular (MUP) de Tepic le confirió a la oposición de izquierda la experiencia y la capacidad logística necesarias para emprender movilizaciones poselectorales importantes. En Puebla, aun

Cuadro 2. Variables políticas (1988-1993)

<i>Estado</i>	<i>Régimen electoral</i>	<i>Capacidad de movilización de la oposición</i>
Puebla	Hegemónico	PAN/PRD (baja)
Nayarit	Semihegemónico	PRD (alta)
Tamaulipas	Semicompetitivo	PAN/PRD (media)
Baja California	Competitivo	PRI (baja)

Fuente: Castillo, 1994; Pacheco, 1994; Guillén, 1993, y Alvarado, 1994. Véanse notas 16, 18, 21 y 22.

cuando existen organizaciones campesinas e indígenas independientes, particularmente en el norte del estado, éstas se han mantenido alejadas de los partidos políticos y de las contiendas electorales.

Los estados de Tamaulipas y Baja California se caracterizaron por mayores niveles de competitividad electoral. En Tamaulipas, tanto el PRD como el PAN obtuvieron sendos triunfos electorales después de las severas confrontaciones entre Salinas y los grupos corporativistas dirigidos por el entonces líder del sindicato petrolero, Joaquín Hernández *La Quina*. En 1992, un candidato panista resultó electo a la presidencia municipal de la capital del estado. En Baja California, el PAN se convirtió en el primer partido de oposición en ganar la gubernatura de un estado. En 1992 también obtuvo mayoría en la legislatura estatal y ganó las presidencias de los municipios más importantes, con excepción de la capital del estado, Mexicali.

Aunque una muestra de cuatro casos no es fiel reflejo de la diversidad nacional, los estados que analizamos constituyen un buen punto de partida para una exploración empírica de las variaciones en la política regional. Puebla, por ejemplo, refleja el atraso relativo y la hegemonía priísta que prevalece en estados como Hidalgo, Tlaxcala, Morelos, Guerrero, Oaxaca, Chiapas y Campeche. Nayarit, por su parte, puede tomarse como muestra de los estados relativamente pobres donde la hegemonía del PRI se vio desafiada por movilizaciones populares, entre los cuales se encuentran San Luis Potosí, Durango, Michoacán, Tabasco y Yucatán. En Tamaulipas, los retos de la oposición crecieron significativamente durante el sexenio de Salinas, de la misma manera que en otros estados con niveles altos y moderados de desarrollo relativo como Guanajuato, Jalisco, Estado de México, Sono-

ra, Coahuila y Nuevo León. Por último, Baja California refleja el alto nivel de competitividad electoral y la alternancia en el poder que se dio en estados desarrollados como Chihuahua.

Durante el periodo de Salinas, como ya lo hemos sugerido, la evolución del Pronasol dentro de cada estado estuvo estrictamente supervisada por el presidente mismo y por Rojas y Colosio. No todos los funcionarios regionales del Pronasol acataron las órdenes que recibían desde el centro, pero el poder de la élite presidencial para designar a los delegados les permitió reasignar continuamente al personal hasta encontrar a los individuos que cumplirían con sus objetivos particulares. Con la evolución misma del programa, las variaciones regionales en las operaciones del Pronasol se fueron dando según las preferencias estratégicas de Rojas, Colosio y el propio Salinas.

El Pronasol fue utilizado sobre todo como un instrumento para la reorganización del partido oficial en Baja California y Tamaulipas, donde la hegemonía del PRI había llegado a su fin o estaba en proceso de rápida erosión. En dichos estados, la élite salinista tenía los incentivos más claros para utilizar al Pronasol como medio de reclutamiento de líderes políticos locales que estuvieran en posición de convertirse en candidatos exitosos del PRI. En Puebla, por el contrario, los líderes priístas tradicionales siguieron proporcionándole "indiscutibles" victorias al partido gobernante y, después de un periodo inicial de confrontación entre estos líderes y los funcionarios del Pronasol, la élite presidencial inició el reclutamiento de nuevos delegados que estuvieran dispuestos a respetar el *statu quo* político. La élite salinista todavía puso en práctica un tercer tipo de estrategia en Nayarit, donde la vieja guardia dominaba las elecciones pero los movimientos urbano-populares contaban con la fuerza necesaria para desafiar la gobernabilidad del estado. Después de un largo proceso de ensayo y error, la élite presidencial logró persuadir a los funcionarios del Pronasol, reclutados localmente, sobre la necesidad de establecer lazos "apartidistas" con las organizaciones populares independientes en el estado y de mantenerse fuera de la política partidista.

Durante la segunda fase de la investigación de campo (verano de 1995), nuestro objetivo fue realizar una evaluación preliminar de la manera en que los actores regionales se habían adaptado a los cambios políticos nacionales analizados en el apartado anterior. En aquel verano de 1995, la mayoría de los agentes políticos en los estados atravesaba por un periodo de evaluación de sus opciones estratégicas y por ello evitaba establecer compromisos políticos definitivos. En todos los

estados se notaba un interés creciente por disputar los cargos municipales y, en la mayoría de ellos, las opciones políticas disponibles eran más variadas que en tiempos del salinismo.

En los siguientes apartados presentamos un análisis, estado por estado, de la evolución del Pronasol durante el sexenio de Salinas. Posteriormente, haremos una descripción de la manera como las decisiones estratégicas de los actores estatales varían en función de las estructuras de poder local y en relación con las nuevas oportunidades para tejer alianzas estatales y nacionales que se han abierto en el periodo postsalinista.

Puebla

El sexenio de Carlos Salinas

De los cuatro estados que examinamos, fue en Puebla donde la élite tradicional del PRI tuvo mayor éxito para asegurarle victorias electorales al partido oficial sin objeciones significativas de la oposición.¹⁶ Desde 1992, la figura dominante en el estado ha sido el gobernador, Manuel Bartlett, antiguamente líder nacional de los “duros” del PRI y precandidato a la presidencia en 1987. Como secretario de Gobernación bajo el mandato de De la Madrid, Bartlett manejó la supuesta caída del sistema computarizado de conteo de votos que contribuyó a la victoria de Salinas en 1988. Aunque Bartlett había sido rival de Salinas en la carrera por la nominación del PRI, fue recompensado por su ayuda con el nombramiento de secretario de Educación y después, en 1992, con la candidatura del PRI para la gubernatura de su estado natal, Puebla.

Como ya lo argumentamos con anterioridad, la aplastante hegemonía del PRI en el estado proporcionó pocos incentivos a la élite salinista para intentar penetrar la estructura tradicional de poder. Durante los primeros años del Pronasol, las confrontaciones políticas entre el entonces gobernador Piña Olaya y Néstor Martínez, el primer delegado nombrado por Rojas, fueron el pan de todos los días. Martínez nunca fue capaz de crear una delegación coherentemente organizada,

¹⁶ En las elecciones federales de 1988, la vieja guardia del PRI en Puebla logró 8% de la votación nacional a favor del PRI. Véanse María del Carmen Díaz, “Puebla” en “Carta político-electoral de México, 1987-1994”, *Excelsior*, México, 15 de julio de 1994, y Jaime Castillo Palma, “Puebla”, en Pablo González Casanova y Jorge Cadena Roa (coords.), *La República Mexicana*, México, UNAM, vol. II, 1994.

ni tampoco logró la organización de los Comités de Solidaridad. Cuando Colosio entró al frente de Sedesol, Martínez fue reemplazado por funcionarios a quienes se les pidió evitaran conflictos con los principales intermediarios políticos de la región, y en particular con el gobernador entrante, Manuel Bartlett.

Los delegados que siguieron a Martínez fueron Alejandro Villar, un ex funcionario de la SPP en la delegación de Chiapas, y Jesús Hermoso, colaborador cercano de Villar y tecnócrata del sector privado. Ambos representaban el perfil tecnocrático del Pronasol. Con Villar se inició el desarrollo de los Comités de Solidaridad dentro del estado; las colonias populares de la capital de Puebla quedaron en manos de los políticos priístas locales. El sustituto de Villar, Jesús Hermoso, trató de eludir la continua hostilidad de los funcionarios estatales, concentrándose principalmente en la reorganización administrativa de la delegación. Bajo su dirección, el Pronasol se manejó desde las oficinas de Sedesol en la capital del estado y el trabajo de campo tuvo un lugar secundario. Hacia el final del mandato de Salinas, sólo se habían organizado 5 000 comités locales en el estado. En uno de los estados más pobres del país, esto constituyó sólo una fracción de alrededor de 3% del total de los comités formados en el país.

El periodo de Ernesto Zedillo

Al igual que en otros estados de la República, la disminución de la autoridad presidencial abrió las puertas a Bartlett para maquinarse su retorno a la política nacional, después de haberse mantenido al margen de los reflectores nacionales desde 1992. En Puebla, Bartlett nombró a un aliado cercano como líder estatal del PRI y colocó a su gente en cargos políticos clave dentro de la burocracia estatal, preparándose así para las elecciones municipales de noviembre de 1995. A escala nacional, el gobernador se convirtió en uno de los principales interlocutores en el renovado debate sobre el "federalismo" y en la lucha concomitante por la descentralización de los recursos fiscales. En la disputa poselectoral en Tabasco, Bartlett apoyó abiertamente la rebelión de Roberto Madrazo y del PRI local en contra de Zedillo, uniéndose así al naciente bloque de gobernadores "duros" del sureste mexicano (Campeche, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán).

A pesar de la limitada presencia de Solidaridad en el estado, Bartlett vio el programa como una amenaza potencial para su autoridad

y, como parte de su nueva ofensiva política, emprendió un ataque público en contra del delegado Jesús Hermoso. Carlos Rojas intentó contrarrestar esta ofensiva reemplazando a Hermoso con Manuel Silva, ex delegado en Tamaulipas y Tabasco y funcionario con experiencia en el trabajo de organización social. Silva inició su gestión con el mandato de emprender una agresiva campaña para fomentar la creación de Comités de Solidaridad. Pero, a diferencia del caso de Nayarit, el cual analizaremos más adelante, la renuencia de los delegados anteriores a desafiar a la clase política tradicional del estado dejó a Silva con muy poco margen de acción.

De acuerdo con los funcionarios de Sedesol en Puebla, sólo 10% de los Comités de Solidaridad creados en el pasado seguían activos en 1995 como participantes en los nuevos Consejos de Desarrollo Municipal. Es, pues, muy probable que la mayoría de los consejos se encuentren dominados por agentes de Bartlett o por caciques locales. Conforme avance el proceso de descentralización del Pronasol, las autoridades municipales y los agentes priístas aliados a Bartlett estarán preparados para capturar los recursos federales y perpetuar así las relaciones tradicionales de patronazgo y clientelismo que han reinado en el estado.

Las oportunidades para establecer alianzas entre los funcionarios de Solidaridad y otros actores locales son muy limitadas. El Movimiento Territorial Urbano Popular (MTUP) del PRI en Puebla, creado por Colosio pocos años antes, ha continuado su presencia en la capital del estado y podría proporcionar cierto apoyo, pero hasta ahora no se ha establecido un vínculo significativo con este movimiento.¹⁷ Así, el Pronasol seguramente desaparecerá del escenario político en Puebla y la probabilidad de que el PRI se reforme en el estado se antoja muy lejana.

Nayarit

El sexenio de Carlos Salinas

Nayarit, al igual que Puebla, es un estado dominado electoralmente por fuerzas políticas conservadoras; grupos corporativos rivales vincu-

¹⁷ El fallecimiento reciente de Lidia Zarrazaga, diputada federal por Puebla y coordinadora de los congresistas, miembros del MTUP del PRI, ha debilitado al grupo de priístas reformistas en Puebla.

lados con la CTM y con la CNC se han alternado en el poder desde principios de la década de los ochenta a la fecha.¹⁸ A diferencia de Puebla, sin embargo, la larga tradición de protestas populares en Tepic, la capital del estado, ha proporcionado a la izquierda partidista la experiencia y la capacidad logística para movilizar contingentes importantes que han puesto en tela de juicio la legitimidad de las fuerzas políticas dominantes. El desafío más reciente ocurrió en 1993, cuando amplias protestas y manifestaciones interrumpieron la toma de posesión como gobernador del cetemista Rigoberto Ochoa.¹⁹ El historial y la capacidad de movilización real en el estado de Nayarit dio pie al surgimiento de una delegación de Sedesol con un perfil de activismo popular y, en la etapa zedillista, esto se tradujo en estrategias políticas inesperadas.

La figura clave en la historia de Nayarit ha sido Antonio Meza, coordinador estatal del Pronasol de 1989 a 1994 y, más tarde, delegado de Sedesol. Durante el periodo en que Meza laboró en el Pronasol, cuatro delegados pasaron por Nayarit. La mayoría fueron funcionarios de carrera de la SPP: unos, ajenos a la política local, fueron incapaces de lograr la coexistencia con la clase política nayarita; otros, simplemente le entregaron los recursos del Pronasol a los actores tradicionales del estado, en particular a la CTM. En cambio Meza, como coordinador del Pronasol, logró cierto grado de independencia frente a la clase política local y consiguió construir una infraestructura política importante.

Meza había sido nombrado coordinador del Pronasol a petición del entonces gobernador cenecista Celso Delgado (1987-1993); ya en el cargo logró mantener relaciones cordiales, aunque independientes, con los líderes de la CNC en el estado. No obstante, sus relaciones con otros funcionarios e intermediarios políticos priístas fueron sumamente problemáticas.

En su confrontación con funcionarios y políticos del estado, Antonio Meza echó mano de sus redes locales, así como del patrocinio de sus superiores en la ciudad de México. A diferencia de los delegados, Meza tenía fuertes raíces en Nayarit: había sido profesor de economía

¹⁸ Véase Lourdes C. Pacheco Ladrón de Guevara, "Nayarit", en Pablo González Casanova y Jorge Cadena Roa (coords.), *La República Mexicana*, México, UNAM, vol. II, 1994.

¹⁹ Véanse Felipe Cobián y Roberto Zamarripa, "Rigoberto Ochoa unifica, levanta y moviliza a los nayaritas, pero en su contra", *Proceso*, núm. 886, 25 de octubre de 1993, y Lourdes Pacheco, "Nayarit", en "Carta político-electoral de México, 1987-1994", *Excélsior*, México, 5 de julio de 1994.

por un breve periodo en la Universidad Autónoma de Nayarit, así como secretario de ideología en el PRI local en distintas épocas y funcionario en Banrural. Fue así como estableció sus vínculos con la CNC y con Celso Delgado. Las redes establecidas con los funcionarios del Pronasol en la ciudad de México resultaron cruciales para Meza. Desde un principio fomentó lo que a la larga sería una relación muy estrecha con Carlos Rojas, quien, como ya se dijo, solía poner énfasis en las ventajas de largo plazo de la organización social.

La amenaza más grave para la posición de Meza se dio con la sucesión de Ochoa a la gubernatura del estado. El gobernador entrante vio a los Comités de Solidaridad formados por Meza como "células comunistas" y presto le exigió su renuncia al centro. Ante la ola de protestas poselectorales que aquejaban al gobernador, Rojas mantuvo a Meza en su posición y, cuando el primero fue promovido a la titularidad de Sedesol en 1993, el segundo fue ascendido como delegado de Sedesol en Nayarit.

Como jefe de la delegación estatal de Sedesol, Meza expandió el tamaño y el alcance de su organización. Estableció un equipo de promotores de Solidaridad en cada municipio del estado, muchos de ellos reclutados del Movimiento Urbano Popular de Tepic. Aunque fiel partidario de Salinas, un componente central de la estrategia de Meza fue mantener relaciones positivas con los líderes de los partidos de la oposición y evitó, en la medida de lo posible, el desarrollo de vínculos organizacionales entre los Comités de Solidaridad y el PRI. Este enfoque, como ya se señaló, reflejaba tanto la dificultad de desafiar el dominio de la vieja guardia dentro del partido, como el énfasis de Rojas en crear un liderazgo político regional más independiente con apoyo de la comunidad. Hacia finales del sexenio salinista, la estrategia había demostrado ser sumamente efectiva. Meza se había convertido en una de las figuras más populares en el estado, apoyado por líderes de las comunidades locales y de las organizaciones sociales de base.

El periodo de Ernesto Zedillo

Al igual que a Bartlett en Puebla, el vacío creado por la disminución de la autoridad presidencial puso a Ochoa ante la inigualable oportunidad para tomar las riendas en el estado. Como primer paso, Ochoa sacó del Comité Ejecutivo Estatal del PRI a una facción reformista dirigida por Lucas Vallarta, líder de los burócratas de Nayarit, y re-

emplazó a sus miembros con sus colaboradores más cercanos. Como analizaremos más adelante, esto le preparó el camino a Ochoa para controlar el proceso de nominación de los candidatos del PRI para las elecciones del verano de 1996. Al mismo tiempo, Ochoa aprovechó el futuro incierto de Sedesol y la posición ambivalente de Rojas en el gabinete de Zedillo para renovar su ataque en contra de Antonio Meza. A principios de año, Ochoa denunció públicamente a Sedesol por asignar fondos sobre bases clientelares y por colaborar con panistas y perredistas.

A la defensiva, Meza y su equipo intentaron mantener en general un perfil bajo a lo largo de 1995. Los intentos del gobernador por manipular los Consejos de Desarrollo Municipal, por ejemplo, no fueron combatidos. Pero Meza no permaneció pasivo en todos los frentes y, a diferencia de lo sucedido en Puebla, el capital político local que había acumulado en años anteriores hizo difícil que el gobernador lo hiciera a un lado. El ataque más directo —la denuncia pública del gobernador sobre el manejo clientelar de los recursos del Pronasol— fue acallado mediante la movilización de los Comités de Solidaridad y con una respuesta pública al gobernador, respaldada por cientos de firmas de los miembros de los comités. Los ataques en contra de Antonio Meza pronto cesaron.

Aun cuando Meza parecía aceptar la manipulación de los Consejos por parte del gobernador, preparaba por otro lado su regreso al terreno que había evitado durante el sexenio de Salinas: la política electoral. En nuestras entrevistas, Meza y sus lugartenientes habían cambiado claramente su retórica política y habían empezado ahora a considerar oportunidades para que los líderes sociales del Pronasol se convirtieran en candidatos del PRI en las próximas elecciones municipales. La mayoría de los presuntos candidatos eran líderes campesinos que se habían convertido en presidentes de los Comités de Solidaridad para proyectos agrícolas y/o en presidentes de Cajas de Ahorro. Habiendo establecido sólidas bases sociales, Meza y su gente esperaban obtener las alcaldías en al menos 7 de los 21 municipios de Nayarit, siempre y cuando el proceso de selección de candidatos del PRI fuera democrático.

En 1995, Antonio Meza y otros líderes del Pronasol enfrentaban tres opciones estratégicas, cada una de las cuales reflejaba la magnitud de los cambios ocurridos en el volátil contexto político de la era post-salinista. La opción preferida era confrontar a Ochoa en un intento por democratizar el proceso de selección de los candidatos priístas. Las principales batallas se centrarían probablemente en los Consejos Po-

líticos Municipales y Estatales del PRI, los cuales tenían asignada la tarea de elegir el método de nominación de candidatos en su jurisdicción, ya fuera mediante elecciones primarias, convenciones o por decisión directa de los propios Consejos.²⁰ El control de estos Consejos es la clave del esfuerzo del gobernador para consolidar su poder, y la purga de los Comités Ejecutivos Estatales del partido fue considerada como un primer paso para ganar los cuerpos de decisión locales y regionales del partido. De esta manera, mientras que Ochoa presionará a los Consejos Políticos para nombrar candidatos directamente, Meza y su gente pelearán por elecciones primarias o por convenciones de partido.

Un elemento importante en esta estrategia es el apoyo de las facciones de priístas reformistas del centro (Pronasolistas, colosistas, camachistas y líderes del MTUP). La rivalidad entre dirigentes sectoriales y territoriales será una parte importante de la lucha entre las facciones del PRI por definir la agenda de reforma de la XVII Asamblea General del PRI. El caso de Meza en Nayarit será una buena oportunidad para que los líderes territoriales ejerciten sus músculos en el ámbito nacional y para luchar por el uso de mecanismos de selección más transparentes.

La segunda opción estratégica sería una alianza con la izquierda. Como funcionario "apartidista" del Pronasol, Meza colaboró estrechamente con el MUP de Tepic, cuyos miembros eran mayoritariamente del PRD; y tanto él como otros líderes del Pronasol mantuvieron vínculos personales estrechos con la izquierda. Es probable que Meza y los miembros de su equipo capitalicen estos vínculos, si piensan que Ochoa logrará monopolizar el poder en el estado. Las victorias electorales del PAN en los estados vecinos de Jalisco y Sinaloa también proporcionan un incentivo para alinearse con la izquierda. Los miembros del equipo de Meza se oponen fuertemente al clericalismo y conservadurismo del PAN. En su lectura, el autoritarismo de Ochoa terminará por socavar la hegemonía del PRI en Nayarit; de ser así, con el apoyo de los estados vecinos los panistas de Nayarit podrían apoderarse del estado.

El camino para una alianza de Meza con la izquierda es complejo. Las facciones locales "duras" vinculadas con Cuauhtémoc Cárdenas representan un obstáculo importante. El principal objetivo de los cuauhtemistas está fincado en la presidencia de la República y en

²⁰ Una descripción de las reformas más recientes de los mecanismos de selección de candidatos se encuentra en Renato Vega Alvarado, *Documento de la Comisión Dictaminadora de Estatutos*, Aguascalientes, PRI, 29 de marzo de 1993.

general se muestran escépticos sobre la posibilidad de tejer alianzas estratégicas locales con funcionarios gubernamentales o con priístas. Aunque los cuauhtemistas no son el grupo dominante en el PRD nayarita, pueden constituir un serio obstáculo para que Meza encabece a la oposición de izquierda en el estado.

La tercera opción estratégica para Meza sería la formación de un partido regional que podría, a su vez, vincularse con grupos políticos nacionales en ciernes. Esta opción sería la más probable si los "duros" del PRI (Ochoa) y del PRD (los cuauhtemistas) dominaran los procesos de selección de candidatos para las elecciones municipales. Como analizaremos más adelante, respecto a Baja California existe evidencia para sospechar que se está gestando una nueva fuerza política de centro-izquierda a nivel nacional. Si esta fuerza se llegara a materializar, Meza tendría una fuerza nacional a la cual unirse.

Tamaulipas

El sexenio de Carlos Salinas

En Tamaulipas, la estructura de poder se sacudió dramáticamente cuando Joaquín Hernández *La Quina* fue arrestado al inicio del sexenio de Salinas. El apoyo electoral del PRI en el estado ya había disminuido notablemente en la elección presidencial de 1988 y esto resultó más evidente en las elecciones para los ayuntamientos y para la gubernatura en 1992, cuando los partidos de la oposición, tanto de izquierda como de derecha, ganaron importantes distritos electorales y la propia capital del estado.²¹ Frente a estas presiones, la élite salinista utilizó los recursos del Pronasol para retomar el control de la organización del PRI estatal.

La estrategia presidencial fue puesta en marcha por Manuel Cavazos, miembro prominente de la élite salinista y senador desde 1988. El Pronasol fue manejado por siete delegados distintos durante el mandato de Carlos Salinas, pero Cavazos fue siempre el poder detrás del trono. Fue designado coordinador del Pronasol mientras aún fungía como senador y la agenda del programa, desde un principio, fue asegurar su victoria en la elección para gobernador en 1992.

²¹ Véase Arturo Alvarado, "Tamaulipas", en Pablo González Casanova y Jorge Cadena Roa (coords.), *La República Mexicana*, México, UNAM, vol. III, 1994.

Como coordinador estatal del Pronasol, Cavazos reunió un buen equipo de jóvenes trabajadores sociales provenientes de todo el estado para ocupar los puestos de coordinadores municipales de Solidaridad y echar a andar la construcción de los Comités de Solidaridad. Los coordinadores municipales también fueron explícitamente introducidos como figuras políticas locales. En las elecciones municipales de 1992, muchos de ellos participaron como candidatos del PRI, obteniendo éxitos "inobjetables". En suma, con Cavazos el Pronasol en Tamaulipas funcionó de plataforma para la construcción de una nueva élite política regional.

El periodo de Ernesto Zedillo

En el periodo postsalinista, la agenda personal de Cavazos continuó definiendo la historia de Sedesol. Con el objeto de consolidar sus posiciones de poder en el estado, el gobernador siguió tres caminos. En primer lugar, aunque purgó minuciosamente a la cúpula del corporativismo tamaulipeco, Cavazos logró importantes acuerdos de coexistencia política con los mandos medios de las organizaciones locales del Partido Revolucionario Institucional.

En segundo lugar, Cavazos trató de fortalecer sus lazos con Zedillo. El propósito del gobernador de establecer una relación de mayor colaboración con el presidente puede provenir de su interés por desvincularse de la desacreditada élite salinista. Ante el acelerado y contundente desprestigio del salinismo en el país, a Cavazos le es rentable mantener una buena relación con el presidente y aprovechar su retórica federalista, mientras consolida, al mismo tiempo, su base de poder en Tamaulipas.

Finalmente, a diferencia de Bartlett y Ochoa, Cavazos ha utilizado a la delegación estatal de Sedesol como un instrumento clave en su esfuerzo de consolidación. Cavazos formó un equipo de ex coordinadores municipales del Pronasol para que funcionaran como representantes del gobierno del estado en cada gobierno municipal. Los representantes de Cavazos han laborado mano a mano con Sedesol, fomentando de esta manera una nueva oleada de Comités de Solidaridad; han participado asimismo en la formación de los Consejos de Desarrollo Municipal. Todos los trabajos públicos importantes en el estado son realizados conjuntamente por Sedesol y la propia Secretaría de Desarrollo Social del gobierno de Cavazos.

Con la ayuda del Pronasol, Cavazos cambió evidentemente el equilibrio de poder en Tamaulipas. El actual líder del PRI en el estado fungió hasta hace poco tiempo como su asistente privado. Al menos la mitad de los presidentes municipales del estado son cavacistas y Cavazos está listo para colocar a los miembros de su equipo en posiciones ejecutivas locales en más de la mitad del estado en las elecciones municipales de noviembre de 1995. En un periodo relativamente corto, Cavazos creó una maquinaria política personal que le proporcionará una independencia creciente de la maquinaria electoral del PRI. Con la consolidación de su cacicazgo político en el estado, Cavazos estará en posición de evitar confrontaciones con el gobierno federal y convertirse en un intermediario político importante a nivel nacional.

Baja California

El sexenio de Carlos Salinas

Durante la década de los ochenta y principios de los noventa, Baja California fue uno de los estados políticamente más competitivos en México. A lo largo de la mayor parte del periodo salinista, el PAN conservó la gubernatura y tres de los cuatro municipios del estado, incluida Tijuana, la ciudad más grande de Baja California; sólo Mexicali, la capital del estado, permaneció bajo la égida de un presidente municipal priísta.²² Recuperar el control del estado se convirtió en un objetivo importante de la élite salinista y, como en Tamaulipas, el Pronasol fue una de las principales herramientas para esta empresa. Los esfuerzos de los salinistas rindieron sus mejores frutos en las elecciones federales de 1994, en especial en las elecciones legislativas. Sin embargo, numerosos conflictos internos en el PRI, incluidos los relacionados con el manejo de los recursos del Pronasol, evitaron que el centro lograra la reorganización del partido. En suma, aunque algunos políticos locales se beneficiaron con la estrategia del centro, el PRI se mantuvo en crisis.

La estrategia de la élite salinista para la recuperación electoral incluyó la división del trabajo a lo largo de líneas territoriales. Los

²² Véanse Tonatiuh Guillén, *Baja California 1989-1992. Alternancia política y transición democrática*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, 1993, y José Negrete Mata, "Baja California", en Pablo González Casanova y Jorge Cadena Roa (coords.), *La República Mexicana*, México, UNAM, vol. I, 1994.

delegados de la SPP primero y los de Sedesol después manejaron los recursos de Solidaridad en los dos municipios más pequeños, Tecate y Ensenada, y compitieron por el control del programa en Mexicali con el alcalde priísta de la ciudad, Francisco Pérez Tejada. En Tijuana, Rojas y Colosio pasaron por encima de los delegados y asignaron la instrumentación del Pronasol a un coordinador municipal, el cual les informaba directamente a ellos. La recuperación de este gran núcleo urbano fue considerada por la élite salinista como la clave para ganar de nuevo el estado en 1995.

Tijuana. La figura clave en el esfuerzo por recuperar a Tijuana fue Jaime Martínez Veloz, un colaborador cercano de Rojas y ex coordinador de programas regionales de la SPP en las ciudades de la frontera norte. Nombrado en 1992, Martínez rápidamente estableció una fuerte alianza con los líderes de las colonias populares, especialmente con los del MUP de Tijuana. Con el total apoyo de Salinas y con la chequera en blanco, Martínez Veloz reunió un equipo de promotores bien pagados que emprendieron una sólida campaña para multiplicar los Comités de Solidaridad entonces existentes. Martínez Veloz creó importantes redes de apoyo político en las principales colonias populares de la ciudad. Por intermediación del MUP de Tijuana, logró establecer vínculos con la izquierda. Asimismo, Martínez Veloz estableció una sólida relación con la lidereza del MTUP del PRI en Tijuana, una ex perredista y eventualmente líder prominente del Pronasol en esta ciudad.

En Tijuana, el flujo de los recursos de Solidaridad se llevó a cabo a través de los Consejos Municipales de Solidaridad, encabezados por el alcalde y conformados por los presidentes de los Comités de Solidaridad. La cooperación que estableció Martínez Veloz con el primer alcalde panista de Tijuana, Carlos Montejo (1989-1992), facilitó inicialmente la instrumentación del programa. Montejo era, sobre todo, un pragmático hombre de negocios sin grandes ambiciones políticas. Esta luna de miel terminó cuando Montejo fue reemplazado como alcalde por Héctor Osuna (1992-1995). Partidario leal del gobernador Ernesto Ruffo y severo crítico de Solidaridad, el nuevo presidente municipal rápidamente se enfrascó en acalorados conflictos con Martínez Veloz en torno a la administración del Pronasol. Paradójicamente, a raíz de esta lucha, Martínez Veloz se convirtió en una destacada figura política en el estado; con el apoyo de la extensa red de colonias populares que había tejido como coordinador de Solidaridad en Tijuana, Martínez Veloz fue electo diputado federal por Baja California en 1994. Durante

el periodo de Zedillo, como veremos, se convirtió en una figura importante en el escenario político nacional.

Mexicali, Tecate y Ensenada. Fuera de Tijuana, varias figuras políticas lucharon por obtener mayor influencia dentro del PRI y por el control de los recursos del Pronasol. Varios de ellos estaban vinculados estrechamente con Ernesto Zedillo, entonces secretario de la SPP y nativo de Baja California. Un amigo cercano a Zedillo, Hugo A. Castro Bojórquez, fue líder estatal del PRI durante la mayor parte del sexenio de Salinas. Otro de sus amigos, Luis López Moctezuma, ingeniero y ex rector de la Universidad Autónoma de Baja California, fungió como delegado de la SPP y de Sedesol de 1990 hasta 1993. Por otra parte, el sucesor de López Moctezuma, Rubén Adame, había sido presidente municipal de Tecate (1989-1992) y sus relaciones más cercanas eran con Colosio y Rojas. Finalmente, el funcionario electo de mayor nivel en Mexicali era el presidente municipal, Francisco Pérez Tejada, quien sería el candidato del PRI a la gubernatura en 1995.

Bajo la dirección de los delegados López Moctezuma y Adame, el Pronasol se expandió por todo el estado. López Moctezuma inició el proceso, a pesar de su enorme escepticismo sobre el valor de la organización social impulsada por Solidaridad. Adame, por su parte, recorrió infatigablemente el estado en actividades tanto del Pronasol como del PRI. En mayo de 1995, Adame fue recompensado por sus esfuerzos con su nombramiento como dirigente del partido en el estado.

En Mexicali, sin embargo, la administración del Pronasol fue objeto de una enconada batalla entre el presidente municipal y los dos delegados. Con el estímulo de Carlos Rojas, el alcalde se involucró personalmente en la administración de los recursos del programa y en la organización de los Comités de Solidaridad. Para ello, Pérez Tejada creó la Dirección General de Solidaridad en el municipio de Mexicali. Los líderes vecinales de la mayoría de los Comités de Solidaridad, de hecho, identificaban al presidente municipal, y no al delegado, como el dirigente del Pronasol en Mexicali. Por otra parte, de acuerdo con nuestras entrevistas, Pérez Tejada nunca realizó consultas populares en la asignación de los recursos del programa, no promovió la organización social y manejó el programa a partir de criterios clientelares. Como veremos más adelante, esto dificultó que Francisco Pérez Tejada fungiera como fuerza unificadora dentro del partido durante su campaña para gobernador en 1995.

El periodo de Ernesto Zedillo

En 1995, la lucha entre las distintas facciones priístas se intensificó notablemente en Baja California, en parte como consecuencia de la crisis nacional y en parte como resultado de la pugna interna por las candidaturas para la gubernatura y las alcaldías del estado. La derrota electoral de 1995, por un lado, dejó un PRI acéfalo, desgastado por la lucha entre facciones, sin liderazgos claros y sin "norte". La debacle del salinismo, por el otro, abrió el camino para que Jaime Martínez Veloz, hijo del activismo político-social de la élite salinista, surgiera como figura política nacional relativamente independiente.

Tijuana. Durante el primer año de gobierno de Zedillo, Martínez Veloz se convirtió en un legislador conspicuo en el Congreso; líder también de una alianza plurirregional y pluripartidista en la que participan "reformistas" del PRI (Pronasolistas, colosistas, camachistas y líderes del MTUP), perredistas "moderados" y miembros del Partido del Trabajo. Conocido como Grupo Exhorto o Grupo de Legisladores en busca de un diálogo nacional, este conjunto de diputados y senadores ha tratado de establecerse como pieza clave en la negociación del proceso de transición a la democracia.

Aunque ya radicaba en la ciudad de México, Martínez Veloz trató de mantener su base de apoyo en Tijuana. Sin embargo, su rivalidad con el alcalde panista Osuna fue un desafío importante. Osuna se convirtió en una figura sobresaliente entre los alcaldes panistas del país y presionó duramente al gobierno federal para avanzar la descentralización fiscal y completar la transferencia de los fondos de Solidaridad a los gobiernos municipales. Con el apoyo del gobernador Ernesto Ruffo, Osuna desafió a Martínez Veloz con el establecimiento, en 1994, de un programa panista de combate a la pobreza y con la inesperada elección de los líderes populares panistas al Consejo de Desarrollo Municipal.²³

Los miembros del equipo de Martínez Veloz conservaron el control de la delegación de Sedesol en Tijuana, pero sorpresivamente sólo unos cuantos líderes de los Comités de Solidaridad resultaron electos al Consejo. Al parecer, sólo los comités que se crearon en el distrito electoral

²³ Unos cuantos días antes de las elecciones locales de 1995, el gobernador panista Ernesto Ruffo declaró que, después de la recuperación electoral del PRI en 1994, el PAN local decidió alejarse de su estilo tecnocrático de gobernar y establecer su propio "Pronasol" en Tijuana. Véase *La Jornada*, 30 de julio de 1995.

de Martínez Veloz desarrollaron una identificación partidista con el PRI. En otras partes de la ciudad, los líderes populares han mostrado su deseo de trabajar con quien posea recursos y cargos públicos.

Mexicali, Ensenada y Tecate. Las contiendas por las nominaciones del partido para la gubernatura y las alcaldías en 1995 ocasionaron una pugna sin precedentes entre facciones dentro de la clase política local del PRI. Bajo las reglas tradicionales del sistema político mexicano, el candidato "natural" del PRI para la gubernatura hubiera sido el amigo de Zedillo, Hugo A. Castro, entonces líder estatal del PRI. Para demostrar la férrea voluntad presidencial de no participar en las decisiones del partido, Zedillo bloqueó la nominación de Castro al nombrarlo cónsul general en Seattle y se abstuvo de nombrar a un candidato alternativo. Esto abrió la puerta a una amarga pugna en todos los niveles del partido.

Como ya se mencionó, el ganador en la contienda por la nominación a la candidatura priísta para el gobierno del estado fue el alcalde de Mexicali, Francisco Pérez Tejada, quien dispuso de los recursos del Pronasol en su esfuerzo por conseguir la candidatura y triunfó sobre los líderes de otras cuatro facciones en una convención relativamente democrática. Sin embargo, Pérez Tejada no salió de la convención como una fuerza unificada y tampoco logró imponer a sus candidatos para las presidencias municipales ni para el congreso local. Después de intensas batallas, las nominaciones se repartieron entre representantes de las distintas facciones. En Mexicali, ciudad natal de Pérez Tejada, la lucha entre facciones fue particularmente explosiva. El candidato de Pérez Tejada perdió la nominación a pesar del apoyo que el municipio le proporcionó mediante la infraestructura del Pronasol.

Las elecciones locales también afectaron a Sedesol. En 1994, después de que Rubén Adame fue promovido como líder estatal del PRI, Luis López Moctezuma volvió a quedar como delegado. Con el colapso del salinismo, López Moctezuma se volvió aún más escéptico sobre los principios de organización social del Pronasol y se manifestó, en nuestras entrevistas, por el regreso a la obra pública diseñada e instrumentada por "técnicos". En su opinión, la delegación de Sedesol debería funcionar como una agencia para coordinar la administración descentralizada de todos los fondos del sector social provenientes de la federación.

En las elecciones locales de 1995, el PRI recuperó los municipios de Tecate y Ensenada, pero perdió nuevamente la gubernatura, Tijuana-

na y, ahora, Mexicali. Lo más probable es que estas derrotas exacerbén aún más el conflicto entre las facciones del partido. Al menos hasta el momento, ninguna de las principales figuras políticas en el estado se encuentra en posición de ofrecer una dirección clara para el PRI. López Moctezuma representa una posibilidad. Como se señaló, sus puntos de vista reflejan una corriente antipopulista en el partido, la cual critica acremente a Martínez Veloz y a sus coqueteos con la izquierda. Pero con Hugo A. Castro en el exilio político en Seattle y ante la renuencia de Zedillo por asumir el control de la organización estatal del PRI, López Moctezuma no está en buena posición para dirigir la reconstrucción del partido. Martínez Veloz continúa siendo un actor importante en la política bajacaliforniana. Se ha aliado con el colosista Amador Rodríguez Lozano, uno de los rivales de Pérez Tejada para la nominación a gobernador, y su posición se ha fortalecido todavía más con el nombramiento de otro aliado, Santiago Oñate, como presidente nacional del PRI. El problema, sin embargo, es que gran parte de la clase política de Baja California considera a Martínez Veloz y a Amador Rodríguez como intrusos, cuyas carreras han sido patrocinadas por Rojas y Colosio, respectivamente. Si Martínez se viera confinado dentro del PRI a su base política de Tijuana, podría optar por presionar para la formación de un nuevo partido político que reuniera a perredistas “moderados” con disidentes priístas.

Perspectivas finales sobre política regional y la transición mexicana

El análisis de las transiciones de regímenes autocráticos ha cambiado con las sucesivas oleadas de democratización. Los modelos básicos de transición a la democracia, inspirados originalmente en las experiencias del sur de Europa y de América Latina, se han enfocado principalmente en los resultados de la negociación entre las facciones de los “duros” y los “reformistas”, dentro del bloque gobernante, y de “moderados” y “radicales”, dentro de la oposición. Estas categorías quizá fueron adecuadas para entender el colapso de gobiernos militares que no reemplazaron las instituciones preautoritarias de la sociedad civil. Pero el proceso de cambio en sistemas de partido dominante, con gobiernos y partidos omnipresentes, plantea problemas que acaso no fueron relevantes en otras experiencias, o que simplemente no se teorizaron en los primeros modelos de transición.

Si bien la mayoría de los estudios sobre las primeras transiciones se centraron en el desplazamiento de las élites en el ámbito nacional, en México y en algunas partes del mundo comunista la descentralización regional ha sido un componente importante del proceso de cambio político. Durante 1994 y 1995, México ha experimentado una marcada atenuación de las líneas verticales de poder que vinculaban a las autoridades centrales con sus agentes en la periferia, así como una pronunciada diversificación horizontal de los alineamientos políticos y los equilibrios de poder local en los estados. Estas fuerzas centrífugas no representan una amenaza (como en la Unión Soviética y en Yugoslavia) a la integridad básica del Estado; por el contrario, han contribuido al pluralismo político. No obstante, también podrían plantear retos importantes de coordinación y gobernabilidad en el futuro cercano.

En este artículo también hemos destacado la importancia de analizar el proceso de negociación *dentro* de las distintas jerarquías del sistema. Sin lugar a dudas, la oposición en México ha desempeñado un papel crucial en el rompimiento de las líneas tradicionales de autoridad en el sistema político, cuestión que no se ha traducido en el desplazamiento de los actores que acumularon recursos políticos dentro de las organizaciones existentes del gobierno y del partido. Sobre este punto, vale recordar la manera en que las élites comunistas de los países de la antigua Unión Soviética y Europa del Este han recuperado el poder, en lo que Adam Michnik ha llamado la “restauración de terciopelo”.²⁴ Como sugiere David Stark respecto a estos países, es importante observar la manera en que los nuevos elementos se combinan con “adaptaciones, reordenamientos, permutaciones y reconfiguraciones de las formas institucionales ya existentes”.²⁵

Nuestro examen de las relaciones entre los delegados de Sedesol y los políticos priístas locales destaca el papel que pueden llegar a desempeñar los actores reclutados dentro de la burocracia federal y del partido gobernante en la reforma de las instituciones políticas. Antes de la crisis política y económica de 1994, las expectativas de la mayoría de estos actores convergían alrededor de la suposición de que su avance dentro del sistema dependería de sus vínculos con las cadenas clientelares que llegan hasta el presidente. A partir de 1994, esta conver-

²⁴ Ronald G. Suny, *Elite Transformation in Late Soviet and Post-soviet Transcaucasia, or What Happens when the Ruling Class Can't Rule?*, Massachusetts, Harvard University, Russian Research Center, abril de 1993.

²⁵ David Stark, *Path Dependence and Privatization Strategies in Eastern Europe*, p. 22.

gencia de expectativas de la clase política priísta en torno al presidente de la República se ha debilitado profundamente, e incluso se avizora su fin. Es por ello que los diversos actores políticos del sistema han tenido que repensar sus estrategias de ascenso y sobrevivencia política.

Por último, hemos señalado que las reglas constitucionales y electorales —y particularmente el marco federal de México— se han convertido en los nuevos elementos que guían la formación de expectativas de la clase política mexicana. Por más de una década, este marco dio a los políticos de la oposición la oportunidad, aunque limitada, de desafiar la hegemonía del PRI en elecciones estatales y locales. Durante el primer año de gobierno de Zedillo, el control de los puestos de elección popular en los estados, y particularmente en los municipios, se ha convertido en la manzana de la discordia entre los políticos priístas y la burocracia gobernante, máxime ante su intento por reorganizar y reconstituir sus bases de apoyo social.

Nuestros casos de estudio ilustran la enorme gama de posibles opciones estratégicas que ha surgido en el nuevo contexto político mexicano. En nombre del federalismo, los gobernadores priístas de Puebla y de Nayarit no han chistado en su intento por monopolizar los principales puestos de toma de decisión, terminar con las luchas de facciones dentro del PRI y eliminar los desafíos electorales de la oposición. En nombre del federalismo, han intentado eliminar al Pronasol y se han unido a la petición de los gobernadores panistas de acelerar la descentralización de los recursos para el combate a la pobreza. En Tamaulipas, el gobernador ha utilizado los recursos y la infraestructura del Pronasol para construir un nuevo cacicazgo, preparándose así para desempeñar el papel de intermediario político entre el centro y su estado, en el futuro mediato. En Nayarit y Baja California, una alianza entre los líderes del Pronasol y la izquierda no es una posibilidad muy remota. En Baja California, Martínez Veloz ha estado particularmente activo en su intento por vincular a la izquierda moderada con los seguidores de Colosio, Rojas y Camacho, y con grupos de apoyo popular movilizados mediante el Pronasol, así como con distintos movimientos territoriales.

La concreción de estas alianzas y su impacto en la agenda de la transición en México dependerá en buena medida del desarrollo político a escala nacional y, en particular, del carácter que adquiera la reforma interna del PRI. Para los líderes del Pronasol, como Meza y Martínez Veloz, la decisión de permanecer en el PRI o formar nuevos partidos dependerá, en parte, de las decisiones que se tomen en la

próxima Asamblea General del PRI sobre los procedimientos de nominación de candidatos a puestos de elección popular. Como nunca antes desde los años veinte, el resultado de las disputas nacionales también reflejará la influencia que proviene de las bases regionales de poder, actualmente en reconstrucción, y de las decisiones estratégicas que tomen los líderes locales sobre cómo redefinir y aprovechar sus oportunidades políticas.

En buena medida, la regionalización de la política mexicana ha tenido efectos positivos en la transición a la democracia en México. Como lo ha sugerido Alonso Lujambio, la difusión de la política pluripartidista en estados como Baja California proporciona indicios claros y alentadores de una "transición federalista".²⁶ Al mismo tiempo, empero, la regionalización de la política mexicana también plantea preguntas importantes sobre el tipo de democracia que surja de este proceso y de la manera en que será gobernada.

En primer lugar, es de esperarse que los políticos que se han beneficiado de la regionalización busquen cambiar las leyes constitucionales y electorales con el propósito de maximizar su capacidad para mantener sus bases de apoyo locales. Las preferencias respecto a estas reglas probablemente variarán en función de intereses e ideologías, y seguramente plantearán desafíos importantes para la coordinación política nacional. Como hemos visto, por ejemplo, tanto los gobernadores panistas como los priístas "duros" han abogado insistentemente a favor del federalismo fiscal y por la descentralización del Pronasol y otros programas de asistencia social. De manera similar, gobernadores y presidentes municipales de todos los partidos bien podrían presionar para que se levantara la prohibición constitucional de la reelección inmediata, ya que ésta representa un obstáculo importante para la consolidación de las maquinarias políticas regionales.

La reforma de estas reglas puede tener efectos importantes en la política legislativa dentro del Congreso federal. En la época de la hegemonía priísta, el Congreso, formalmente independiente, tenía poco poder real, pues la mayoría de los legisladores priístas le debían su puesto al presidente y dependían de él para su "reubicación" al término de la legislatura. La institucionalización de mandatos locales independientes cambiaría la relación Ejecutivo-Legislativo a la manera de las democracias presidenciales.²⁷ Aun si el PRI sobreviviera como un

²⁶ Véase Alonso Lujambio, *op. cit.*

partido mayoritario, sería difícil mantener la disciplina legislativa y, en todo caso, estaría cada vez más en función de la capacidad del presidente y de los líderes del partido para otorgar beneficios particulares a los legisladores a cambio de su apoyo.

En segundo lugar, la descentralización política también tendrá un efecto importante sobre la evolución de los nuevos alineamientos políticos hacia el interior de los partidos y a nivel del sistema de partidos en su conjunto. La ofensiva política lanzada por los gobernadores "duros" de Puebla y Nayarit es parte de un patrón más amplio que ha llevado a la formación de un bloque nacional de gobernadores priístas conservadores, incluidos los mandatarios de Campeche, Quintana Roo, Tabasco, Puebla y Yucatán. En Tabasco, este grupo demostró tener la capacidad para desafiar abiertamente a la autoridad presidencial y, en vísperas de la XVII Asamblea General del PRI (programada para 1996), el bloque de gobernadores del sureste ha surgido como uno de los puntos focales que aglutina y guía a contingentes importantes de la vieja guardia del PRI en el país.

Los delegados de Sedesol y otros funcionarios del Pronasol también han buscado crear alianzas plurirregionales. Dentro del Congreso, Martínez Veloz ha desempeñado un papel importante en la creación de una nueva coalición de legisladores PRI-PRD-PT. Tanto en el ámbito nacional como en el local, el avance del PAN y el fortalecimiento de los "duros" del PRI ha posibilitado la convergencia de estas facciones de "reformistas" de centro-izquierda. En su mayoría, estos grupos rechazan la colaboración intermitente entre Zedillo y el PAN y se aprestan a detener la ola de victorias blanquiazules en el norte del país.

El resultado de estas pugnas podría tener un impacto significativo en las características institucionales que adquiera la embrionaria democracia mexicana. Si de estas pugnas surgen alineamientos políticos coherentes, la descentralización política avanzará la "transición federalista", a pesar del surgimiento de posibles problemas de coordinación y gobernabilidad. Pero si los gobernadores conservadores del PRI logran consolidar su poder en estados como Puebla y Nayarit, podría darse un ensanchamiento de la brecha entre un "Norte" relativamente desarrollado y democrático, y un "Sur" atrasado y autocrático. En estas circunstancias, la posibilidad de nuevos levantamientos como el chiapaneco aumentaría significativamente.

²⁷ Véase Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (eds.), *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America*, Baltimore y Londres, Johns Hopkins University Press, 1994.