

Los efectos de la competencia electoral en la selección de candidatos del PRI a la Cámara de Diputados

Joy Langston*

Introducción

El papel del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en la política mexicana ha sido poco estudiado o investigado en los últimos años;¹ por la importancia del partido hasta ahora hegemónico de México, ese hecho es sorprendente. Ahora que, por primera vez en la historia, el PRI ha perdido la mayoría simple en la Cámara de Diputados, resulta de capital importancia entender el funcionamiento del PRI en particular y de los partidos de México en general. La intención de este artículo es estudiar los cambios que han tenido lugar en la organización del PRI mediante el examen de la selección de candidatos a diputados federales por ese partido. El problema del reclutamiento de candidatos al poder legislativo en el seno del PRI es importante por varias razones. En primer lugar, es poco lo que se sabe sobre la distribución de recursos políticos y oportunidades políticas antes de la aparición de la competencia electoral (que yo sitúo en 1988), a pesar de que constituye un factor fundamental del funcionamiento tanto del PRI como del sistema político hegemónico. En segundo lugar, mediante el estudio de la selección de candidatos del PRI después de 1988 y su comparación con

* La autora es investigadora del CIDG. Este artículo fue recibido en febrero de 1998 y revisado en junio de 1998. Traducción del inglés de Mario A. Zamudio Vega de un texto original.

¹ Las excepciones más notorias son Bailey (1987) y Garrido (1989 y 1994).

la época anterior a la competencia, podremos entender mejor la manera como el PRI está modificando su estructura de poder interna en respuesta al ahora cambiante ambiente electoral en el que debe desenvolverse. Como resultado de esta investigación, se verá con mayor claridad la fuerza relativa de cada sector y cada grupo *en el seno* del PRI (medida en función del poder relativo de cada uno para colocar a sus miembros y líderes como candidatos). Mediante el examen de la nueva distribución del poder (medido en función del número de candidaturas a diputados federales obtenidas por cada grupo y cada sector del partido) y de las causas de ese cambio, estaremos en condiciones de medir el grado en que la competencia ha cambiado la jerarquía y la toma de decisiones internas en el seno del PRI.

En esta nueva época de competencia electoral, los dirigentes del partido y el presidente de México han tenido ante sí tres opciones para manejar las nominaciones de candidatos a diputados federales: 1) no cambiar nada; 2) delegar la selección de candidatos a los comités distritales o establecer elecciones primarias abiertas; y 3) redistribuir las nominaciones entre los diferentes grupos del PRI. Más adelante ofreceremos datos estadísticos sobre los antecedentes de los diputados federales por el PRI antes y después de 1988 para demostrar que tuvo lugar una importante redistribución y que ello abrió espacios políticos a nuevos grupos y actores. La explicación de la estrategia adoptada por los dirigentes del PRI y el presidente se encuentra en la estructura de oportunidades que han tenido ante sí esos actores y en los beneficios y costos de cada opción disponible. La competencia en las urnas no sólo ha sido una de las causas de los cambios que han tenido lugar en el PRI, también ha generado las condiciones que han permitido a otros actores, antes menos poderosos, obtener influencia y control sobre las nominaciones.

Durante las seis décadas de supremacía del PRI en la arena electoral, las nominaciones de candidatos a diputados federales que hacía ese partido eran un botín que distribuía el presidente de México y líder *de facto* del partido para recompensar a los sectores y grupos de este último y asegurar su lealtad constante al régimen. Si bien es cierto que las negociaciones entre los sectores del partido, los gobernadores (todos los cuales fueron miembros del PRI hasta la primera contienda gubernamental ganada por el Partido de Acción Nacional, PAN, en 1989) y la burocracia del ejecutivo determinaban en gran medida la selección de candidatos a la Cámara de Diputados del Congreso, quienes dirigían y controlaban el proceso eran los sucesivos presidentes de México.

Conforme al antiguo sistema de distribución de las nominaciones y con el propósito final de crear un equilibrio de fuerzas en el seno de la coalición gobernante, cada sector recibía cierto número de plazas de diputado federal aseguradas, dependiendo de su importancia en el seno del régimen. Los gobernadores, por su parte, recibían un cierto número de plazas que correspondía a la importancia de su relación con el presidente. El número de nominaciones que recibía cada sector era básicamente estable, pero la identidad de cada uno de los candidatos de los sectores o grupos se negociaba cuidadosamente con el presidente en funciones, el presidente del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del PRI y un aliado de confianza del presidente. Cada sector tenía un tipo de organización interna diferente, lo cual se reflejaba en el *tipo de miembros* propuestos para diputados federales: quienes pertenecían al sector obrero eran, de hecho, líderes sindicales, mientras que quienes pertenecían al sector campesino surgían con mucha mayor facilidad de la burocracia agraria que de las organizaciones campesinas. Un gran porcentaje de los diputados identificados con el sector popular eran en realidad aliados de otros grupos del partido, como los de los gobernadores o secretarios de Estado.

El aumento de la competencia electoral habría de modificar esa distribución de las nominaciones por dos razones: en primer lugar, ciertos sectores del partido se encuentran en una mejor posición para lograr votos, lo cual tiene ahora un valor mucho mayor que antes de que hubiera competencia, y esos sectores serán recompensados con un mayor número de candidaturas a diputados federales; en segundo lugar, la competencia ha modificado la fuerza del presidente con respecto a otros miembros del partido que poseen cierto poder, y ello le ha proporcionado un incentivo para delegar el control de las nominaciones a los líderes del partido y al secretario de Gobernación. Según los datos que presentamos sobre los diputados federales electos en 1997, el presidente Ernesto Zedillo permitió que tanto los líderes del partido como los aspirantes a la presidencia establecieran alianzas estratégicas con los gobernadores en una medida nunca antes vista.

El artículo se divide en tres secciones. En la primera se presenta un análisis general sobre la importancia de las candidaturas a diputado federal como herramienta de distribución en el seno de los sectores del partido; en la segunda se hace una revisión de lo publicado sobre la importancia de los diputados federales en la estructura sectorial del PRI y se establece una comparación con el material reunido en entrevistas; en la tercera sección se presentan los datos estadísticos sobre los

antecedentes de los diputados federales nominados por el PRI, lo cual, se espera ilustre los cambios en el seno del partido antes hegemónico. Una de las conclusiones a la que se llega es que, en condiciones de competencia, la distribución de las nominaciones de candidatos del PRI a la Cámara de Diputados ha cambiado.

I. La importancia del "botín" en la organización del partido*

Los partidos políticos siempre han sido importantes en México, aun antes de que empezaran a definir la competencia política a finales de la década de 1980. En cuanto organizaciones, por varias razones que se relacionan entre sí, los partidos políticos desempeñan una función mucho más importante en el sistema político mexicano que en el sistema estadounidense. En primer lugar, porque la Constitución prohíbe la reelección consecutiva en los puestos de elección popular para diputados y senadores, ya sean federales o estatales,² es imposible que, con base en su personalidad y en sus antecedentes, un político desarrolle una carrera de largo alcance en la arena legislativa. En lugar de eso, los partidos políticos de México desempeñan una función muy importante como elemento de identidad política, lo cual permite que los votantes reduzcan el costo de tener que buscar información sobre un político relativamente desconocido, votando a favor o en contra del partido que lo propone.³ En segundo lugar, los partidos controlan a los candidatos a través del suministro de fondos para su campaña, y ésta es una regla que significa que el dinero federal destinado a las campañas no va directamente a los candidatos, sino, antes bien, a los comités ejecutivos nacionales de los partidos. En otras palabras, son los propios partidos los que encauzan el dinero hacia los candidatos; además, muy pocos de los candidatos pueden estar en condiciones de convencer a los donadores privados de que contribuyan con grandes sumas a su campaña, puesto que sólo estarán en ese puesto en particular durante un periodo. En tercer lugar, los candidatos no son seleccionados en elec-

* El término "botín" proviene del inglés *spoils* y se refiere a los cargos públicos capturados por un partido político como resultado de su participación en la contienda electoral [N. del E.]

² Tampoco el presidente ni los gobernadores pueden presentarse nuevamente como candidatos al mismo puesto.

³ Esto es particularmente cierto en el caso de las elecciones legislativas; en el caso de las elecciones para presidente municipal, gobernador y presidente, por el contrario, la identidad del candidato adquiere mayor importancia.

ciones primarias de votantes registrados de los partidos, sino en las convenciones de estos últimos, en las que sólo ciertos activistas pueden participar. Como lo ha señalado la gran mayoría de los estudiosos del sistema de partidos estadounidense, si los partidos políticos no pueden controlar el proceso de selección de los candidatos, su importancia se reduce, y viceversa.⁴ Finalmente, las reglas electorales de México no permiten que haya candidatos independientes, todos deben estar registrados bajo la etiqueta de un partido.

La posición que se adopta en este artículo es que no es posible entender a los partidos como actores unitarios, sino que es necesario estudiarlos como organizaciones complejas con diferentes tipos de relaciones de autoridad. Es posible definir a un partido como "un equipo de hombres que buscan el control del aparato gubernamental, ganando puestos en elecciones debidamente constituidas" (Downs, 1984, pp. 369-400). Los actores políticos son individuos egoístas racionales que tratan de potenciar al máximo ciertas metas que pueden o no convertirse en victorias en el momento de las elecciones. La teoría de la ambición política entendida como el deseo de ganar una reelección no es aplicable directamente al caso de México; no obstante, si se entiende la ambición como el deseo de continuar la carrera política propia y ascender en las filas de los puestos de elección y burocráticos, entonces se podría remodelar esa teoría para adaptarla al caso de México.

Las ambiciones de un político son determinadas por la organización a la que pertenece, así como por las reglas electorales y el sistema de partidos; por lo tanto, es importante comprender la estructura interna de la organización del partido para entender la estructura de incentivos y las estrategias posibles de los actores relevantes. El primer paso consiste en reconocer que el líder del partido no es un dictador (ni siquiera en un sistema hegemónico como el de México) y que, en mayor o menor medida, debe tomar en cuenta las preferencias de otros miembros del partido que representa. El hecho de que el líder dependa de que otros miembros trabajen en favor de sus propios intereses plantea la cuestión de cómo puede lograr la cooperación de quienes trabajan para él.

Kaare Strom ha identificado tres necesidades de los líderes de los partidos que deben ser satisfechas por la organización de un partido

⁴ Para conocer más sobre la importancia que tiene el proceso de nominación para la fuerza orgánica de los partidos, véase Cotter *et al.* (1984). En 1998, el PRI comenzó a experimentar con elecciones primarias para las nominaciones de candidatos a gobernadores.

competitivo: recolección de información acerca del electorado, movilización de los partidarios en las campañas y aplicación de la política del partido en las diversas agencias gubernamentales donde se toman las decisiones (Strom, 1990, p. 575). Además, los partidos políticos necesitan obtener recursos para pagar a los activistas y profesionales que lleven a cabo las tareas mencionadas. Como señala Angelo Panebianco, hay dos maneras de pagar a los activistas: mediante beneficios colectivos o selectivos (Panebianco, 1980). Según ese autor, los incentivos colectivos son las promesas y beneficios que la organización distribuye entre todos los participantes en la misma medida, independientemente de sus aportaciones particulares, y los llama beneficios ideológicos, es decir, la identidad que ganan quienes pertenecen al partido por participar en la organización. Los beneficios selectivos, por otra parte, están limitados a ciertos miembros específicos del partido, los cuales por lo general sólo rinden buenos resultados si los beneficios materiales que obtienen son proporcionales a la cantidad de trabajo que invierten en alcanzar la meta del partido.

En este artículo se supone que las candidaturas constituyen beneficios selectivos otorgados a ese tipo de miembros de la organización como recompensa por su trabajo y lealtad, lo cual es particularmente cierto en un sistema político como el de México, en el que los partidos desempeñan un papel tan importante. En los sistemas electorales en los que las elecciones primarias determinan al ganador de la nominación dentro del partido y en los que el dinero destinado a las elecciones puede ir directamente al candidato, no es posible considerar las candidaturas como bienes políticos que los líderes de los partidos distribuyen entre los líderes y activistas. En México, no obstante, en particular antes de que diera comienzo la competencia electoral seria, el PRI otorgaba puestos en el Congreso a sus miembros como recompensa. Para entender este sistema de distribución de una manera más completa, se debe tomar en consideración la naturaleza del Partido Revolucionario Institucional.

Es importante hacer notar el hecho de que el presidente de México siempre ha dominado el funcionamiento interno del partido, nombrando a sus líderes y controlando, ya sea mediante el veto o el nombramiento directo, la nominación de todos los candidatos a puestos de elección popular y de todos los funcionarios de la burocracia del poder ejecutivo federal. Anteriormente, el control del presidente se basaba en la cláusula de no reelección, en su control informal sobre las nominaciones y en la inexistencia de oposición electoral. Los legisladores no

podían hacer una carrera en el Congreso y ello los obligaba a depender del liderazgo de la coalición para hacer realidad sus ambiciones. El dominio que ejercía el PRI en la arena electoral tuvo dos consecuencias: primera, no había opción de salida para quienes no estuvieran contentos con su fortuna dentro del partido; segunda, una nominación como candidato significaba una victoria segura el día de las elecciones. Finalmente, el presidente en funciones contaba con todos los incentivos para controlar las nominaciones en el caso de las plazas seguras.⁵

El PRI no elaboraba la política de gobierno, apoyaba las políticas elaboradas por cada presidente en funciones. El partido no negociaba con el presidente en el Congreso, pues los miembros del PRI que formaban parte de la Cámara de Diputados (y de Senadores) estaban sometidos a un bloqueo efectivo a todo desempeño autónomo en la legislatura. El PRI compartía incluso el papel de guardián de la política con el secretario de Gobernación, quien realmente dirigía la política interna de la nación, negociando con los funcionarios electos del PRI, lisonjeándolos, amenazándolos o reemplazándolos, así como con otros actores políticos, como la Iglesia católica y la prensa.

Ahora que han quedado en claro todas las tareas que el PRI no llevaba a cabo, ¿qué hacía realmente el partido? Primero que nada, el PRI era la maquinaria electoral que mantenía en el poder a una coalición rotatoria. Todo el juego político en México se desarrollaba dentro de los límites de quienes eran nominalmente miembros del PRI, pero la burocracia del partido recibía sus órdenes de los ganadores, no decidía quiénes habrían de ser esos ganadores. Con la ayuda de la Secretaría de Gobernación, el partido dirigía las elecciones, movilizaba el apoyo del electorado, registraba a los votantes y a sus propios miembros y dirigía las campañas. Dada la inexistencia de una verdadera oposición en las elecciones, la función electoral perdió importancia progresivamente durante el periodo que va de la década de 1940 a la de 1960, hasta que las elecciones se convirtieron en actos de aletargamiento político puramente formales durante la década de 1970 y en la primera mitad de la de 1980.⁶

La segunda función del PRI en el sistema político mexicano consistía en hacer de agencia de colocaciones para los miembros ambiciosos

⁵ Véase más información acerca del dominio del presidente sobre el PRI en Bailey, 1987; Casar, 1997, y Padgett, 1966.

⁶ A principios de la década de 1980, algunos estados del norte, como Sonora, Chihuahua y Baja California, dieron las primeras señales de disidencia electoral, pues el Partido Acción Nacional (PAN), de centro-derecha, comenzó a ganar elecciones en escala municipal.

del PRI de todos los grados de educación y pertenencia social. El partido suministraba una enorme cantidad de empleos a todos los que quisieran participar, fundamentalmente para mantenerlos dentro de la coalición, y, junto con sus sectores, ofrecía cierto grado de movilidad social, pues quienes contaban con un historial largo en sus sindicatos o en la organización del partido en cada uno de los estados eran recompensados con plazas de diputado federal o con puestos en los escalones más bajos de la burocracia federal.

La tercera función del PRI consistía en proporcionar acceso a los servicios gubernamentales a los grupos más pobres, una función de enorme importancia para los órganos de menor jerarquía del partido. Por la inexistencia de opciones electorales, los funcionarios gubernamentales de todos los niveles de gobierno carecían de razones para proporcionar servicios públicos eficaces, como agua limpia, gas, electricidad, pavimentación, educación, etcétera. La organización del PRI en muchas localidades era la única voz efectiva que escuchaban los gobiernos municipales, por lo que se convirtió en un útil recurso para obtener servicios que deberían ser suministrados a todos. Obviamente, esos servicios no eran gratis, puesto que eran pagados con actividad y lealtad políticas.

En la medida en que evitaba las divisiones, la distribución de puestos de elección mantenía unida la enorme coalición política. Según Eduardo Guerrero del Castillo,⁷ ex integrante del Comité Ejecutivo Nacional del PRI durante la década de 1970, después de 1952 hubo pocas divisiones en el seno de la coalición gracias a la distribución del botín (a la que él se refirió como la "repartición del pastel"), que sofocaba la insubordinación de los diferentes grupos y líderes, pues cada uno recibía beneficios por su disciplina. Si bien es cierto que una plaza de diputado o senador federales no podía ser convertida en una carrera a largo plazo en el Congreso y nunca daría al legislador influencia política, el puesto tenía ciertos beneficios. El tiempo pasado en la legislatura podía utilizarse, en primer lugar, con el propósito de establecer relaciones con miras a alcanzar ciertas posiciones políticas en el futuro y, en segundo lugar, para establecer redes de negocios. Para mezclar metáforas: la plaza en el Congreso era un acicate tan eficaz que durante varias décadas después de 1952 el garrote no fue necesario.

El PRI estaba y sigue estando organizado en torno a la afiliación

⁷ Entrevista personal con la autora, 2 de agosto de 1996. Guerrero Castillo fue secretario de Finanzas del CEN del PRI a finales de la década de 1970.

sectorial y a una base territorial. En la práctica, ello significaba que todos los nuevos miembros debían unirse a uno de los tres sectores: el obrero (dominado por la Confederación de Trabajadores de México, CTM), el campesino (dominado por la Confederación Nacional Campesina, CNC) y el popular. El sector obrero del PRI comprendía en sus filas tanto a los sindicatos grandes como a los pequeños; además, los nuevos trabajadores de ciertas industrias debían unirse al sindicato de la empresa y, por lo tanto, se convertían automáticamente en miembros del partido. El sector campesino organizaba a todos los miembros de una de las formas fundamentales de la propiedad de la tierra agrícola en México: el ejido. El sector popular era una mezcla de diferentes grupos que abarcaba al sindicato de maestros, la central de burócratas y varios grupos más pequeños.

La base territorial del partido consiste en los comités de sección y distritales. Todos los miembros del PRI tenían que registrarse en su sección, que básicamente era un grupo de vecinos. La principal responsabilidad de las secciones consistía en mantener al día las listas de votantes y hacer propaganda electoral en época de elecciones.

Una medida de la importancia de los sectores del PRI es que, hasta la fecha, todos los diputados federales deben ser representantes nominales en el Congreso por uno de los tres sectores. En consecuencia, muchos congresistas no representan tanto a sus distritos, sino a sus sectores. No obstante, como se demostrará más adelante, muchos otros intereses partidistas y, lo que es más importante, la burocracia del partido así como los gobernadores y representantes de la burocracia presidencial, también estaban representados en la distribución de las nominaciones de candidatos al Congreso. Aunque los diputados federales tenían en la práctica una afiliación sectorial, en la realidad no tenían relación alguna con ninguna asociación sectorial.

II. Las plazas de diputado federal y el PRI

El proceso de negociación en el seno del PRI para nombrar candidatos

En los primeros estudios sobre la política mexicana existe un consenso en que la política pública no se hacía en el Congreso federal, y en que las reglas formales que permitían que los dirigentes de los sectores de los comités de distrito eligieran a los candidatos a diputados federales

eran ignoradas. Robert Scott afirma que los escaños legislativos eran decididos por la "camarilla del candidato oficial a la presidencia, los tres sectores del partido revolucionario y los gobernadores de los 29 estados de México" (Scott, 1959, pp. 155-156). Por su parte, Frank Brandenburg concuerda con el análisis de Scott y afirma que, desde 1940, el presidente seleccionaba al 20% de los congresistas, los gobernadores al 15% y que el resto venía de los tres sectores —35 plazas del sector obrero y 40 del sector campesino, mientras el sector popular simplemente funcionaba como plataforma de lanzamiento para todos los otros tipos de políticos del PRI (Brandenburg, 1964, pp. 155-156)—. Esos autores, al igual que Roger Hansen (1971, p. 113), creían que, junto con sus aliados cercanos, el presidente seleccionaba a los diputados federales, pero ninguno de ellos explica por qué cada sector obtenía cierta cantidad de plazas ni qué gobernadores podían colocar candidatos ni cómo se llevaban a cabo realmente las negociaciones.

En esta sección se hace un análisis de los dos métodos posibles para distribuir las valiosas candidaturas al Congreso: los dirigentes del partido podían permitir que los líderes de los sectores fuesen los árbitros finales, no del número de escaños que ocuparían sus miembros, sino de la identidad de aquellos a quienes deseaban recompensar; y, alternativamente, los líderes del partido podían participar en la determinación tanto del número de escaños que se otorgaría a cada sector como de la identidad de los recompensados. El peligro de permitir que los líderes de los sectores tuvieran libertad de movimiento residía en que los candidatos de los sectores podían ser de tan mala calidad que, aun en situaciones en las que no existiera la competencia, los costos para los intereses globales del partido aumentarían desde el punto de vista del cinismo, el abstencionismo y la disposición para votar en el futuro contra el partido hegemónico. La ventaja es que los líderes de los sectores saben mejor que los del partido quiénes de sus miembros merecen la candidatura al Congreso. De hecho, los resultados de las entrevistas citadas más adelante muestran que los líderes del partido (y no sólo los de los sectores) tenían la última palabra tanto sobre las proporciones como sobre la identidad (dentro de ciertos límites en cuanto a la información) de los candidatos de cada sector.

En este artículo se plantea la hipótesis de que, por la naturaleza centralizada del PRI, los líderes del partido y el presidente de la república permitían que los diferentes sectores y los gobernadores propusieran cierto número de sus miembros o aliados como candidatos a diputados federales, pero se reservaban el derecho de veto final sobre

la identidad específica de las personas propuestas. Una vez que aumenta el grado de la competencia electoral, se esperaría que los líderes del partido intentaran recuperar el terreno perdido en lo que respecta a la colocación de ciertos individuos en particular, independientemente de la afiliación a algún sector, así como que intentaran debilitar la distribución sectorial si los líderes de los sectores no pueden proponer candidatos triunfadores.

Como se desprende de varias entrevistas con miembros del Comité Ejecutivo Nacional del PRI, los nombramientos de los candidatos a diputados federales se negociaban conforme a ciertas reglas informales en el transcurso de un proceso de varias etapas.⁸ Pedro Ojeda Paullada,⁹ presidente del Comité Ejecutivo Nacional del PRI durante el periodo de sucesión del presidente Miguel de la Madrid (1981), relata la siguiente historia.

Los principales actores en las negociaciones fueron, por una parte, el candidato del PRI a la presidencia, Miguel de la Madrid, quien envió a su aliado especial, Manuel Bartlett, secretario general del Comité Ejecutivo Nacional (segundo después del presidente de dicho comité), con el propósito de que manejara tanto las elecciones para presidente como la selección de candidatos para las elecciones de 1982 al Congreso federal, las cuales se llevaron a cabo al mismo tiempo que las presidenciales. Por otra parte, Pedro Ojeda Paullada fue también un actor principal en su calidad de líder del Comité Ejecutivo Nacional, aunque no particularmente cercano a De la Madrid.¹⁰ En esa ocasión, el secretario de Gobernación, Héctor Hugo Olivares Santana, no desempeñó un papel importante en las negociaciones, sobre todo porque se le consideraba aliado de José López Portillo, el presidente que ya entonces carecía de poder; sin embargo, la Secretaría de Gobernación proporcionó información vital a los demás respecto a la conveniencia de los aspirantes al Congreso.

Por lo general, tanto el secretario de Hacienda y Crédito Público como el de Programación y Presupuesto tenían una fuerte influencia en la colocación de al menos algunos de sus respectivos aliados en el Congreso, con el propósito de que encabezaran las comisiones relacio-

⁸ Para saber más sobre las reglas formales de la selección de candidatos y el control que dichas reglas otorgaban a los líderes del partido, véase Langston, 1997.

⁹ Entrevista personal con la autora, 19 de marzo de 1996.

¹⁰ Ojeda Paullada había sido aliado de López Portillo y un débil aspirante a obtener la nominación como candidato a la presidencia en 1982. Se le consideraba un político que podía mediar entre la gente de López Portillo y el grupo que ingresaba con Miguel de la Madrid.

nadas con la economía del país. Si el secretario en cuestión era un prospecto serio para obtener la nominación del PRI como candidato a la presidencia, entonces trataría de enviar más aliados. La cuota para el sector económico de la burocracia del poder ejecutivo era de entre 5 y 15 plazas. En ocasiones, los secretarios tenían que tratar con el secretario de Gobernación; en otras, negociaban directamente con el nuevo candidato del PRI a la presidencia.

La recolección de información era el primer paso del largo proceso de reclutamiento para el poder legislativo y su objetivo era identificar a los miembros del PRI capaces de ser candidatos a diputados por el partido y dispuestos a ello. La información sobre cada candidato recibía el nombre de "ficha", y todas las fichas se reunían en una base de datos central llamada "banco de datos en común", de la que eran seleccionados los triunfadores finales. La información seleccionada acerca de cada aspirante es ilustradora de la clase de política que prevaleció en México durante ese periodo. Según un antiguo miembro del Comité Ejecutivo Nacional del PRI,¹¹ la información cubría la trayectoria política del aspirante, su pertenencia a los grupos políticos o camarillas, sus tendencias ideológicas y las debilidades o hábitos personales dudosos que podrían utilizarse en su contra. Quienes participaban en la selección de los líderes intentaban crear un equilibrio de fuerzas entre los grupos y sectores activos en el seno de la coalición.¹²

La base de datos se elaboró con la ayuda de las organizaciones estatales del PRI y los delegados enviados a los estados por el Comité Ejecutivo Nacional. En vista de que los gobernadores eran quienes, por lo general, controlaban las organizaciones estatales del partido y siempre trataban de colocar a su gente en las plazas de diputado federal, el CEN necesitaba una fuente de información más confiable sobre los políticos de cada estado, y esa fuente se la proporcionaban los delegados que enviaba a los estados. El secretario de Gobernación era otra fuente de información, en virtud de los servicios internos de recolección de información de la Secretaría, que mantiene una enorme base de datos de todos los políticos mexicanos, tanto los miembros del PRI como los de

¹¹ Entrevista personal con Eduardo Guerrero Castillo, 2 de agosto de 1996.

¹² Entrevista personal con Eduardo Guerrero Castillo y Luis Aguilar Villanueva, diciembre de 1996. Aguilar Villanueva fue miembro del CEN del PRI durante el ejercicio de Luis Donaldo Colosio como presidente del comité, en los primeros años del sexenio de Carlos Salinas de Gortari. Esta información concuerda con la de otro ex miembro del CEN y ex secretario de Educación, Miguel González Avelar (entrevista personal, junio de 1996).

la oposición. Aparentemente, la Secretaría de Gobernación siempre ha compartido fichas con el CEN del PRI.¹³

A partir de la base de datos de los posibles candidatos del PRI, se elaboraba una primera lista con un cierto número de candidatos (de seis a nueve) disponibles por cada distrito. En realidad, según Ojeda Paullada, los delegados del Comité Ejecutivo Nacional del PRI entregaban las listas a la Oficina de Investigación Política de la Secretaría de Gobernación, la cual redactaba informes sobre los candidatos. Los sectores también podían agregar nombres a esa primera lista. Los líderes sectoriales en la época, Víctor Cervera Pacheco, por la Confederación Nacional Campesina (CNC); Adolfo Lugo Gil, por la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), y Fidel Velázquez, por la Confederación de Trabajadores de México (CTM), no participaban en la selección final, pero podían agregar nombres a la lista e identificar a esa gente como representantes especiales de sus intereses por su pertenencia a cada uno de esos sectores.

En la segunda etapa se reducía la lista global. En 1981, esa tarea la hicieron los representantes de los principales actores, de tal manera que Manuel Bartlett y Pedro Ojeda Paullada pudieran llegar a la mesa de negociaciones y ponerse de acuerdo sobre casi cada uno de los candidatos. Los actores principales suelen tener a sus favoritos personales, los cuales no son incluidos en la lista principal sino que son fichas ocultas, para que no sean rechazados en las primeras etapas. A la segunda etapa se le llama "depuración", esto es, limpieza de las listas. Después de que la lista es depurada de quienes más evidentemente no van a obtener una plaza, comienza el trabajo difícil. Los líderes de los sectores deben presionar para asegurarse de que se respeten las cuotas de su propio sector ("cuotas de poder") y las fichas ocultas deben salir a la luz. Entonces, en la última etapa, el presidente se sienta con los actores más poderosos, en este caso Ojeda Paullada y Manuel Bartlett, y repasa la lista, que para ese momento ya sólo tiene uno o dos candidatos por cada distrito, pregunta quién es el candidato y, en ocasiones, por qué otro político no ha sido incluido en ella. Esa lista recibe el nombre de lista de "ternas" y sufre pocas variaciones.

Resulta esclarecedor hacer una comparación entre los actores que participaron en las negociaciones para los nombramientos de 1985 (las elecciones para conformar el Congreso a mediados del periodo de

¹³ Entrevista personal con María de los Ángeles Moreno, antigua presidenta del Comité Ejecutivo Nacional del PRI, 23 de julio de 1996.

Miguel de la Madrid) y los que lo hicieron en las de 1988 (las elecciones para el Congreso coincidentes con la elección de Carlos Salinas de Gortari como presidente). En las de 1985, Adolfo Lugo Verduzco (presidente del CEN del PRI y amigo íntimo del entonces presidente De la Madrid), Emilio Gamboa (secretario particular y consejero cercano de Miguel de la Madrid), Manuel Bartlett (secretario de Gobernación y aspirante a la presidencia) y Carlos Salinas (titular de la poderosa Secretaría de Programación y Presupuesto y aspirante a la presidencia) habían desempeñado todos una importante función en la selección de los nombres de candidatos al Congreso. Lo sorprendente es que De la Madrid no participó tan activamente en el proceso como otros presidentes, con lo que permitió que sus aliados y los aspirantes a la presidencia tuvieran más espacio político para colocar a su gente.

En las elecciones legislativas de 1988, De la Madrid desempeñó nuevamente el papel de mediador, mientras los grupos estrechamente aliados a Salinas, el candidato a la presidencia, compitieron por los puestos dentro de la nueva administración. Los dos principales grupos participantes en esas negociaciones fueron el grupo José Córdoba-Patricio Chirinos-Luis Donald Colosio y el grupo aliado con Manuel Camacho Solís. Colosio y Camacho serían los dos principales contendientes por la candidatura del PRI a la presidencia de la república en 1994. Esos dos grupos lucharon por las candidaturas al Congreso como parte de la batalla global por la candidatura a la presidencia, pero el presidente decidió quiénes debían ser los triunfadores finales.

De la anterior descripción de las negociaciones para seleccionar candidatos, es posible extraer varias conclusiones. En primer lugar, como se desprende de las entrevistas hechas por la autora, las plazas en el Congreso antes de 1988 eran negociadas, en realidad, entre varios grupos de la coalición, incluido el presidente, el titular de la Secretaría de Gobernación, el presidente del Comité Ejecutivo Nacional del PRI, los titulares de las secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público y los líderes de las principales organizaciones pertenecientes a los sectores del PRI, la Confederación de Trabajadores de México (CTM, sector obrero), la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP, sector popular) y la Confederación Nacional Campesina (CNC, sector campesino). En segundo lugar, los candidatos eran seleccionados tanto por su pertenencia a cierto sector (o sus lazos con un gobernador o secretario de Estado) como por su reputación personal. En tercer lugar, la popularidad probable de los candidatos importaba muy poco (como es de esperarse en un sistema

sin competencia). Y finalmente, los líderes de los sectores podían presionar a los líderes del régimen para colocar a sus propios candidatos, pero las decisiones reales las tomaban el presidente de la república, sus aliados y el presidente del Comité Ejecutivo Nacional del PRI.

Distribución de las candidaturas a diputado federal por sector

La anterior descripción de las negociaciones de las listas de candidatos a diputados federales no explica por qué ciertos sectores obtuvieron más plazas que otros. Si nos basáramos en la mera afiliación, esperaríamos ver al sector campesino con más plazas, simplemente porque cuenta con el conjunto más numeroso de miembros del partido.

Cuadro 1. Afiliación al PRI por sectores

<i>Sector</i>	<i>Número de miembros del partido (1978)</i>	<i>Porcentaje</i>
Campesino	7 726 060	58.3
Obrero	3 275 610	24.7
Popular	2 250 615	16.9

Fuente: Garrido, 1987

No obstante, el sector popular fue en realidad el que estuvo mejor representado en número de escaños en el Congreso, seguido por el sector obrero y, al final, el campesino. Analicemos primero los sectores obrero y campesino.

La organización interna de cada uno de los tres sectores es marcadamente diferente. El sector obrero, dominado por la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y su líder hasta 1997, Fidel Velázquez, reposa sobre una estructura doble: las federaciones estatales y las nacionales. Las federaciones estatales están formadas por sindicatos locales más pequeños vinculados a una compañía o empresa en particular. Los sindicatos sectoriales nacionales, como el de trabajadores de la industria del petróleo, el de telefonistas, el de ferrocarrileros y el de

Cuadro 2. Distribución de escaños en el Congreso por sectores, en las legislaturas 1982-1985 y 1985-1988¹⁴

Sector	1982-1985		1985-1988	
	Escaños	Porcentaje	Escaños	Porcentaje
Obrero	68	23.2	70	24.5
Campesino	52	17.7	50	17.5
Popular	173	59.0	166	58.0
Total	293	100.0	286	100.0

electricistas,¹⁵ que cubren todo un sector industrial, están afiliados directamente a la confederación nacional. Los sindicatos más pequeños afiliados a las federaciones estatales son más dependientes de los líderes de la CTM y poseen poco poder de negociación independiente en comparación con los grandes sindicatos sectoriales. Velázquez pudo valerse de los sindicatos estatales más pequeños en beneficio propio y dirigir la carrera de sus líderes, muy a menudo otorgándoles candidaturas a diputados federales.

Por su parte, el sector campesino disfruta de una mucho menor autonomía en su funcionamiento interno que el sector obrero. La CNC domina el sector campesino del PRI y es presidida por un comité ejecutivo nacional que rige las ligas de comunidades agrarias estatales, esto es, los consejos directivos de la CNC en los estados, que a su vez gobiernan a las comunidades ejidales, una especie de gobierno comunitario (Padgett, 1966, pp. 150-151). Así, la organización del sector campesino llega a la comunidad misma donde viven, trabajan y votan los ejidatarios; sin embargo, las oficinas burocráticas del gobierno, como las secretarías de Agricultura y de la Reforma Agraria, son las que dirigen la mayoría de las operaciones de la confederación nacional y pueden controlar muchas demandas políticas de los miembros del sector a través del control de los derechos de agua y los insumos agrícolas, como las semillas y el crédito. Y no sólo las burocracias nacionales

¹⁴ El cuadro se elaboró a partir de una base de datos compilada por la autora y Paulina Gutiérrez. Los resultados son muy similares a los que presentan Guadalupe Pacheco y Juan Reyes del Campillo en su obra pionera sobre la distribución de candidaturas en el seno del PRI. En 1982, la distribución de escaños federales fue la siguiente: sector obrero, 25%; sector campesino, 15% y sector popular, 60%. En 1985, sector obrero, 24%; sector campesino, 15.7% y sector popular, 60.3%. Véase Pacheco y Reyes, 1987.

¹⁵ Todos esos sindicatos pertenecieron a la CTM en algún momento; ahora, todos son independientes, salvo el de la industria del petróleo.

tienen una gran influencia en los asuntos de la CNC, también los líderes políticos estatales. La CNC es tan débil en el plano nacional que por lo general son los gobernadores priístas quienes nombran a los presidentes de los comités estatales.

Si la anterior descripción de las diferencias en organización interna entre el sector campesino y el obrero es correcta, deberíamos esperar que también hubiese diferencias en el "tipo" de miembros de esos sectores que obtienen una plaza de diputado federal. Del sector obrero, cuyos sindicatos estatales están afiliados a las centrales nacionales (la más importante de las cuales es, con mucho, la CTM), se esperaría que enviase al Congreso a los dirigentes de sus sindicatos, mientras en el caso del sector campesino, que otorga mucho menos fuerza orgánica a sus bases, los ejidos, y mucho más a las agencias responsables de la distribución de los insumos agrícolas, como la tierra, los derechos de agua, las semillas y el crédito, vitales todos para la producción agrícola, se esperaría que fuesen más los burócratas de dichas agencias, y no los líderes ejidales, quienes obtuvieran los escaños en el Congreso federal.

De los diputados del sector obrero que llegaron al Congreso en 1985, más de 75% eran líderes sindicales, lo cual significa que la mayor parte de su experiencia de trabajo la habían adquirido como líderes de sus sindicatos. El cuadro en el caso de los diputados del sector campesino es muy diferente: aproximadamente 50% de ellos eran abogados (28.6%), ingenieros (12%) o maestros (10.2%), y sólo el 16% eran líderes campesinos o ejidales. Cuando se analiza el grado de experiencia previa en los gobiernos federal y estatales, se puede apreciar la importancia de las plazas burocráticas federales y estatales para los diputados campesinos, en oposición al caso de sus contrapartes, los diputados obreros: casi la mitad de los diputados de la legislatura de 1985 provenientes del sector campesino tenía experiencia en los gobiernos estatales (48%) contra únicamente 13% de los diputados provenientes del sector obrero, mientras que más de la tercera parte de los 50 diputados campesinos (38%) tenía experiencia en el gobierno federal (si bien en puestos de menor jerarquía), en comparación con sólo 6% de los diputados obreros.

El sector popular

La diferencia de capacidad del sector popular, por un lado, así como de los sectores obrero y campesino, por el otro, para colocar candidatos antes de 1988 representa también una cuestión compleja. Cuando los

sectores populares fueron integrados en la coalición gobernante, los miembros más importantes eran la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE; los burócratas federales), un grupo pequeño pero de rápido crecimiento, y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, el mayor sindicato de maestros de toda América Latina e importantísimo grupo para el PRI desde el punto de vista de los votos que representaba. El resto de las organizaciones populares era una mezcla de asociaciones, como las de comerciantes, pequeños propietarios de tierra y profesionistas. Con todo, ese sector ha demostrado ser el más poderoso desde el punto de vista del número de miembros que lograba colocar en los escaños de diputados federales, aun cuando estuviese dividido orgánicamente. Son dos las posibles explicaciones de ese fenómeno: una, que los medios económicos de los grupos les permitían demandar y obtener más premios o, dos, que el sector popular no es una organización de alta categoría en el mismo sentido que lo son los sectores campesino y obrero, sino, más bien, una puerta de entrada a través de la cual pueden pasar los miembros de los diferentes grupos políticos de la coalición. En otras palabras, las altas cifras del sector popular no necesariamente significan más poder de ese sector en la política mexicana. Los candidatos enviados por los gobernadores pasan a través del sector popular, al igual que los enviados por los miembros del gabinete y por el presidente. Al mismo tiempo, hay muchos candidatos que son miembros de ciertas organizaciones pertenecientes al sector popular, en especial la burocracia de la CNOP (la asociación más importante), la FSTSE (los trabajadores del Estado) y el SNTE (el sindicato de maestros) que llegan a ser candidatos, lo cual nos lleva a suponer que esas organizaciones cuentan con el poder para colocar a sus miembros en los codiciados escaños del Congreso.

Con base en los antecedentes de los diputados que pudieron obtener la nominación, vemos que, en ciertos aspectos, los diputados de los sectores popular y campesino son más similares que los de los sectores campesino y obrero. Por ejemplo: 48% de los diputados del sector popular que llegaron en 1985 tenía experiencia en los gobiernos estatales (53 de 111), y 36% había tenido algún tipo de puesto en el gobierno federal (40 de 111). Estas cifras son similares a las del sector campesino. Además, la tendencia es que tanto los diputados del sector popular como los del campesino hayan tenido una mayor experiencia en el PRI estatal que los del sector obrero. De esos diputados del sector campesino, 44% había tenido puestos en el PRI estatal, porcentaje que es similar al 42% de

Cuadro 3. Los diputados del sector popular, 1982-1985 y 1985-1988*

	1982-1985		1985-1988	
	Escaños	Porcentaje	Escaños	Porcentaje
Diputados del sector popular	172	58.7	166	58.0
Con experiencia en el sector	123	42.0	111	38.8
Sin experiencia sectorial	49	16.7	55	19.2
Diputados de otros sectores	121	41.3	120	42.0
Total	293	100.0	286	100.0

Nota: En las sumas no participan los renglones 2 y 3, pues son subcategorías de la primera línea.

Cuadro 3a. Legisladores con puestos de liderazgo en el sector popular, 1985-1988**

Organización	Cantidad
CNOP (burocracia)	9
FSTSE	9
ISSSTE	3
SNTE	12
CNOP (sector)	11
Militar	5
Total	49

* Los diputados con experiencia en el sector popular son quienes, en algún momento de su carrera, obtienen experiencia en una organización popular. Los diputados sin experiencia sectorial son aquellos que no contaban con experiencia en ningún tipo de organización y que probablemente fueron incluidos entre los diputados del sector popular.

** En el cuadro 3a se muestra que sólo 49 de los 111 diputados con experiencia en el sector popular han ocupado puestos de liderazgo en las organizaciones del sector al que pertenecen, de lo que se puede inferir que el sector popular no es un sector en sentido estricto. Se trata, más bien, de un espacio a través del cual muchos intereses del partido pueden tener acceso al poder legislativo. Si se comparan estas cifras con el número total de escaños que tenía el sector popular durante este periodo (166), el porcentaje de aquellos diputados que habían ocupado algún puesto de liderazgo en las organizaciones del sector popular es de 26.5 por ciento.

los diputados del sector popular, pero mucho mayor que el 27% de los diputados obreros con experiencia en el PRI estatal. Como era de esperarse, más de 40% de los diputados del sector popular que ingresaron en 1985 eran licenciados en derecho (44 de 108), seguidos por 14% de los maestros (15 de 108) y 8% de los contadores públicos (9 de 108).

Los gobernadores del PRI y la distribución de las candidaturas a diputados federales

Como antes se mostró, aunque de manera oficial todas las diputaciones federales se distribuyen entre los sectores, en realidad también los grupos regionales y nacionales obtienen candidaturas, entre ellos los de los gobernadores. Para estos últimos era y es importante colocar a su gente, o por lo menos a políticos de los grupos de su estado, en los escaños del Congreso. En general, los gobernadores intentan colocar a su gente por cuatro razones: primera, para recompensar a sus seguidores; segunda, para preparar a uno de sus aliados con el propósito de que en el futuro compita por la nominación como candidato a gobernador (si bien un escaño en el Senado es más adecuado para ese propósito); tercera, para apoyar a las otras fuerzas de su estado, en gran medida, con el propósito de que a su vez sigan apoyando al gobernador de que se trate, aunque pertenezca a otro grupo; y finalmente, para protegerse a sí mismos en contra del presidente, si no pertenecen a su grupo.¹⁶

La capacidad que tiene un gobernador para obtener nominaciones para sus aliados depende de varios factores. En México, las elecciones para gobernadores son escalonadas, de manera que el presidente en funciones sólo termina de seleccionar a los 31 gobernadores hacia el final de su propio sexenio. Lo anterior significa que, en cualquier momento, varios de los ejecutivos estatales eran aliados, por lo menos nominalmente, del presidente anterior. Así, la capacidad dada de un gobernador para colocar a su gente en las plazas de diputados federales dependía en gran medida de si había llegado a la gubernatura antes, al mismo tiempo o después del presidente en funciones, ya que ello determinaba si contaba o no con su apoyo. Todo gobernador con el apoyo del presidente o con una buena relación personal con él tenía más espacio político para colocar a sus aliados en el Congreso.

¹⁶ Entrevistas con el representante de un gobernador en el Distrito Federal que desea permanecer en el anonimato, 1996, y con Luis Aguilar Villanueva, 10 de diciembre de 1996.

Los gobernadores que no eran aliados del presidente entrante (esto es, que habían sido colocados por el presidente saliente) eran especialmente vulnerables, a causa de la relativa facilidad con que el nuevo presidente podía reemplazarlos. En consecuencia, los gobernadores en funciones tenían que demostrar su disposición para trabajar con el nuevo presidente, y una manera de hacerlo consistía en solicitar para su gente cierto número de escaños en el Congreso. Si el presidente le concedía las plazas en el nuevo Congreso, era una buena señal de que el gobernador (que había sido aliado del presidente saliente o que había apoyado a otro precandidato a la presidencia) no perdería su puesto en los primeros dos años del nuevo periodo presidencial.¹⁷

Otro importante factor de la capacidad de los gobernadores para colocar a sus aliados era el hecho de que hubiese secretarios o subsecretarios del gabinete presidencial que pertenecieran a su estado y contaran con suficiente peso político como para colocar a sus aliados favoritos en el Congreso. Puesto que el número de plazas destinado a cada entidad federal y los escaños asignados a cada sector eran limitados, los gobernadores podían perder sus pocos puestos si un miembro del gabinete colocaba a uno de sus directores generales en uno de los distritos electorales pereteneientes al estado.

Es difícil determinar el poder de los gobernadores para colocar a sus aliados como diputados federales, pues a todos los candidatos se les asignaba automáticamente una etiqueta sectorial. Una posible solución consiste en examinar los antecedentes de quienes ganaron los puestos de diputados federales por el PRI. Primero, se puede identificar a aquellos diputados que *nunca* tuvieron experiencia en alguno de los sectores; después, se puede examinar la experiencia de los diputados en el gobierno y en el partido estatales con el propósito de establecer quiénes de ellos tenían más relaciones con los gobernadores que con uno de los sectores.

Los datos que ofrecemos en el cuadro 4 fueron extraídos del conjunto de historiales de todos los diputados federales del PRI en 1985. La información se obtuvo del *Diccionario Biográfico de la República*,¹⁸ tal como la declararon oficialmente los propios legisladores, y se clasificó en varias categorías de experiencia previa.

¹⁷ Entrevista con un ex miembro del PRI y aliado de Manuel Camacho Solís, 30 de abril de 1998.

¹⁸ El *Diccionario* fue publicado entre 1984 y 1994. El presidente Zedillo no continuó con la publicación del texto, que había sido responsabilidad de la Unidad de la Crónica de la Presidencia de la República.

Cuadro 4. Experiencia previa de los diputados en los gobiernos estatales, 1985-1988

	<i>Escaños</i>	<i>Porcentaje</i>
Diputados sin experiencia previa en los gobiernos estatales	171	59.4
Diputados con experiencia previa en los gobiernos estatales	117	40.6
• En el gabinete estatal	56	19.4
• En puestos de menor jerarquía	61	21.2
<i>Total</i>	<i>288</i>	<i>100.0</i>

Nota: Las líneas 3 y 4 no participan en la suma, pues son subcategorías de la segunda.

Los efectos de la competencia electoral

Cuadro 5. Experiencia de los diputados en el partido estatal (Comité Ejecutivo Distrital), 1985-1988

	<i>Escaños</i>	<i>Porcentaje</i>
Diputados sin experiencia en el partido estatal	181	62.8
Diputados con experiencia en el partido estatal	107	37.2
• Secretarios del CDE	69	24.0
• Presidentes del CDE	29	10.1
• Secretarios generales del CDE	9	3.1
<i>Total</i>	<i>288</i>	<i>100.0</i>

Nota: las líneas 3, 4 y 5 no participan en la suma, pues son subcategorías de la línea 2.

La experiencia en gobiernos estatales es el indicador más importante de aliados de los gobernadores o de aquellos cuyos principales vínculos con el poder provienen de su pertenencia a un grupo político importante del PRI estatal, porque por lo general existen pocas relaciones recíprocas entre las organizaciones sectoriales y los gobiernos estatales en lo que concierne a la carrera profesional. Así, puede considerarse que ese 37.2% está constituido por los diputados vinculados ya sea a un gobernador o a un grupo político estatal.

La organización del partido en el plano estatal es un peldaño importante para quienes pertenecen a las facciones políticas de un estado. El material obtenido a partir de entrevistas apoya en gran medida la idea de que la mayoría de los gobernadores controlan a los Comités Ejecutivos Distritales del PRI en sus estados, lo que permite que coloquen a sus aliados directos o a los miembros de otras facciones del estado en posiciones de liderazgo.¹⁹ Sin embargo, las organizaciones sectoriales también tienen representantes en los comités ejecutivos distritales, por lo que, aunque muchos de los diputados que trabajaron en esos comités estaban vinculados al gobernador o a la burocracia estatal del partido, no todos ellos deben su posición en la Cámara de Diputados a ese tipo de posición.

Es importante hacer notar el caso de los burócratas estatales sin experiencia en el plano sectorial, porque, además de sus posibles vínculos con los gobernadores o con las facciones estatales del partido, parece haber pocas razones que justifiquen su presencia en la Cámara

¹⁹ Entrevistas con Miguel González Avelar, 31 de mayo de 1996, y con el representante de un gobernador en el Distrito Federal.

Cuadro 6. Afiliación sectorial de los diputados con experiencia previa en los gobiernos de los estados, 1985-1988

	<i>Escaños</i>	<i>Porcentaje</i>
Sin experiencia sectorial	31	26.5
Procedentes del sector popular	53	45.3
Procedentes del sector obrero	9	7.7
Procedentes del sector campesino	24	20.5
<i>Total</i>	<i>117</i>	<i>100.0</i>

de Diputados. Lo anterior no quiere decir que *sólo* quienes no cuentan con experiencia sectorial están relacionados con los gobernadores o los secretarios del gabinete con más poder, porque muchos de quienes obtuvieron el escaño a través de los sectores populares habían declarado que sólo tuvieron una cierta experiencia al inicio de su carrera y después la continuaron fuera, en el gobierno federal o en el estatal y, por ende, no fueron seleccionados por sus lazos con una organización sectorial.

Como medida final de la verdadera naturaleza de la distribución de las nominaciones de candidatos al Congreso entre los diferentes sectores y grupos del PRI y con el propósito de precisar el grupo del que provinieron, se tomaron en consideración los antecedentes de los legisladores, independientemente de la afiliación que declararon oficialmente. El objetivo final de tal ejercicio es entender qué grupos del PRI obtuvieron beneficios y de qué naturaleza fueron éstos. La metodología que se utilizó fue relativamente simple: si un legislador había tenido varios puestos en la burocracia federal, se le colocaba en la categoría de los secretarios; si había surgido de puestos sectoriales, se le colocaba en el sector correspondiente; si había servido como presidente del CDE durante el periodo del gobernador en funciones y en el gabinete estatal, se le identificaba con el gobernador; si había servido como líder del PRI municipal y en algún otro puesto en el plano estatal, se le identificaba con el partido estatal.²⁰

²⁰ El total es de 281, cifra inferior al número total de diputados federales del PRI en la legislatura de 1985-1988, porque faltan datos o, simplemente, no fue posible clasificar adecuadamente a esos legisladores en alguna categoría.

Cuadro 7. Procedencia real de los diputados federales, independientemente de su afiliación oficial sectorial, 1985-1988

<i>Origen</i>	<i>Escaños</i>	<i>Porcentaje</i>
Total del sector popular	49	17.4
Secretarios de Estado	47	16.7
Gobernadores	40	14.2
Partido municipal o estatal	36	12.8
Sector obrero	65	23.1
Sector campesino	44	15.6
<i>Total</i>	<i>281</i>	<i>100.0</i>

El análisis de la importancia de los vínculos con los gobernadores y el partido estatal en oposición a la afiliación sectorial nos hace ver que, aparte de su afiliación sectorial nominal, muchos diputados federales nunca han tenido puestos de liderazgo en su sector. Y esto nos lleva a preguntarnos cómo exactamente distribuye el partido uno de sus premios más importantes: las plazas de diputados federales. Aunque oficialmente es a los sectores a los que se les otorgan todos los escaños en la legislatura, descubrimos que eso no es cierto en la realidad. Consecuentemente, se trata de un indicador fundamental del poder relativo de los diferentes grupos, gobernadores y sectores.

Los diputados vinculados con los secretarios del gabinete pueden ser identificados un tanto más fácilmente gracias a sus antecedentes en la burocracia federal.

Cuadro 8. Diputados con experiencia previa en el gobierno federal, 1982-1985 y 1985-1988

	<i>1982-1985</i>		<i>1985-1988</i>	
	<i>Escaños</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Escaños</i>	<i>Porcentaje</i>
Con experiencia	92	31.2	91	31.6
Sin experiencia	202	68.5	197	68.4
<i>Total</i>	<i>294</i>	<i>100.0</i>	<i>288</i>	<i>100.0</i>

Cuadro 9. Diputados con experiencia previa en puestos de elección, 1982-1985 y 1985-1988*

Diputados federales	1982-1985		1985-1988		Diferencia	
	Esaños	Porcentaje	Esaños	Porcentaje	%	%
Habían sido diputados federales	44	15.0	57	20.0		+5
Nunca habían sido diputados federales	250	85.0	231	80.0		
Total	294	100.0	288	100.0		

Diputados estatales	1982-1985		1985-1988		Diferencia	
	Esaños	Porcentaje	Esaños	Porcentaje	%	%
Habían sido diputados estatales	51	17.3	69	24.0		+6.7
Nunca habían sido diputados estatales	243	82.7	219	76.0		
Total	294	100.0	288	100.0		

Presidentes municipales	1982-1985		1985-1988		Diferencia	
	Esaños	Porcentaje	Esaños	Porcentaje	%	%
Con experiencia	34	11.5	46	16.0		+4.5
Sin experiencia	260	88.5	242	84.0		
Total	294	100.0	288	100.0		

* Toda su experiencia la adquirieron antes de ser diputados federales.

El reducido grado de experiencia previa en puestos de elección que tenían los diputados del PRI tanto de la legislatura de 1982-1985 como de la de 1985-1988 se explica ampliamente por la inexistencia de competencia electoral (y de reelección).

Es interesante hacer notar que las cifras correspondientes al periodo 1985-1988 son considerablemente más altas en lo que se refiere a experiencia anterior en puestos de elección popular que las del periodo 1982-1985.

III. Diferencias en el reclutamiento de legisladores antes y después de 1988

En esta sección se presentarán y probarán ciertas hipótesis sobre los cambios en la organización del partido ante el creciente grado de competencia. Los líderes del PRI intentaron evitar el desafío electoral de los partidos de la oposición, en parte alterando *no la forma, sino la distribución* de las nominaciones de candidatos a diputados federales. Asimismo, se hará una comparación de los datos sobre las legislaturas LIII (1985-1988) y LVII (1997-2000), ya que ambas fueron intermedias. Por desgracia, no existen datos disponibles sobre la LVI Legislatura (1994-1997), por lo que no es posible analizarlos ni compararlos con los de la LII Legislatura (1982-1985).²¹

Los partidos que antes fueron hegemónicos pueden reaccionar de diversas maneras al establecimiento de competencia electoral. El principal problema para los dos últimos presidentes de México ha sido cómo poner lo suficientemente al día la organización del partido para que pueda continuar dominando el escenario electoral, al tiempo que se mantenga el control absoluto sobre las nominaciones del partido y, en consecuencia, sobre el partido mismo.

Para hacer frente al creciente grado de competencia electoral, los dirigentes del PRI tenían tres opciones: primera, no hacer nada, opción que no parecía rendir fruto; segunda, abrir la selección de candidatos en el plano distrital a los militantes y activistas (la solución democrática); y tercera, mantener el control centralizado, pero redistribuir las

²¹ Los datos disponibles sobre los candidatos del PRI son incompletos (el documento que deben llenar los candidatos sólo pregunta por la experiencia en el partido, pero muchos de los aspirantes no declararon su experiencia ni en puestos de elección anteriores ni en el gobierno estatal o federal). La información sólo es completa en el caso de los candidatos que realmente fueron electos y, por ende, declararon todos sus antecedentes políticos en los *curricula vitae* entregados a la Oficina de Información y Documentación de la Cámara de Diputados.

cuotas de poder dentro del partido favoreciendo a ciertos grupos y sectores y castigando a otros.

El surgimiento de la competencia en las elecciones tanto para presidente como para el Congreso se inició antes de 1988, pero se incrementó mucho más en las elecciones de ese año, cuando Carlos Salinas ganó la presidencia con apenas poco más de 50% de los votos y el PRI a duras penas logró una mayoría simple en el Congreso, con 51% de los votos. En ese año de 1988 se tuvo poca conciencia del inminente fracaso del voto priísta en las elecciones para el Congreso o la presidencia, por lo que las cifras de la distribución sectorial fueron muy similares a las de 1985-1988.²²

Cuadro 10. Porcentajes obtenidos por el PRI en las votaciones para diputados federales

Año	Porcentaje
1988	51
1982	69
1979	70
1976	80
1973	70

Fuente: Cifras tomadas de Pacheco, 1991, p. 259.

El cuadro 10 muestra la lenta declinación evolutiva del voto por el PRI (interrumpida únicamente por los resultados de 1976, cuando el PAN no nombró candidato para la presidencia), con una marcada caída en 1988. El desempeño del PRI fue malo en parte a causa de la grave crisis económica de la administración de Miguel de la Madrid (1982-1988), y en parte por la ruptura en el seno del partido y el desafío de la izquierda unida que surgió de dicha ruptura. Ahora bien, cuando examinamos el desempeño por sectores de los candidatos del PRI al Congreso, vemos que hay marcadas diferencias.

El sector que peores resultados obtuvo en las elecciones de 1988 fue el obrero, al que se le habían otorgado 21% del total de las nominaciones y que sólo pudo ganar en 33% de los distritos de mayoría

²² El sector campesino obtuvo 17% de las nominaciones para el Congreso, el obrero 21% y el popular 62% (Juan Reyes del Campillo, 1992, p. 147); por esa razón, el análisis de este artículo no se centra en la selección de candidatos a diputados federales en 1988.

Cuadro 11. Desempeño de los sectores del PRI en las elecciones federales de 1988 al Congreso

Sector	Porcentaje de distritos en los que el candidato del sector obtuvo más de 50% de los votos	Porcentaje global de las candidaturas por sector
Popular	48	62
Obrero	33	21
Campesino	57	17

Fuente: Pacheco, 1991, p. 264.

que se le otorgaron. El sector popular tuvo un desempeño mucho mejor, pues ganó casi la mitad de sus distritos, mientras el sector campesino, cuyos distritos en su mayoría rurales donde tradicionalmente votaban con amplitud por el PRI, ganó 57% de ellos. Los sectores siguieron obteniendo su cuota tradicional de nominaciones, pero el obrero en especial no pudo cumplir con su parte del trato y atraer votos para el PRI.

En la repartición de candidaturas para la legislatura intermedia del periodo de Salinas, el sector obrero en particular pagaría su pobre desempeño de 1988. A medida que se acercaba el momento de las elecciones de 1991, el programa económico del presidente Salinas empezó a dar resultados y se le consideró una administración exitosa. No obstante, durante el periodo de selección de candidatos Salinas de Gortari no olvidó al sector obrero. El desglose de las candidaturas comenzó a mostrar tres tendencias en 1991 que se pronunciarían aún más en 1994 y luego, en particular, en 1997. En primer lugar, las organizaciones estatales del partido lograron colocar a más políticos locales (no representantes sectoriales) que nunca. En segundo lugar, el sector obrero fue castigado por su desempeño de 1988 y perdió 6% de sus escaños. En tercer lugar, aun cuando la asamblea del partido, celebrada en el otoño de 1990, apenas unos cuantos meses antes de que se postularan candidatos, había hecho un llamado a una apertura democrática en el proceso de selección, la apertura se vio frustrada y Salinas mantuvo un control aún más férreo que su predecesor inmediato sobre la lista de candidatos a la Cámara de Diputados.

La competencia electoral no fue la única fuerza que impulsó las decisiones sobre las candidaturas, como puede observarse por el aumento de escaños en el caso del sector popular y la disminución en el

Cuadro 12. Distribución por sectores de los escaños del PRI en el Congreso, 1991-1994

<i>Sector</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Diferencia porcentual respecto a la legislatura de 1988-1991</i>
Obrero	15	-6
Campesino	14	-3
Popular	71	+9
<i>Total</i>	<i>100</i>	

Fuente: Cifras tomadas de Reyes del Campillo, 1992.

campesino. Se podría argumentar que, puesto que la identidad de cierto candidato no constituye un factor importante para que pueda ser elegido, los líderes del partido no seleccionaron a los candidatos por sus dotes personales únicamente, sino más bien por una mezcla de la afiliación de cada candidato a determinado sector o grupo y de sus antecedentes.²³ Así, el presidente se basó en el descalabro electoral de 1988 para castigar a ciertos sectores y, al mismo tiempo, imposibilitar que los militantes de poca jerarquía del partido tomaran parte en el proceso de selección de candidatos.

Las elecciones intermedias de 1997: cambios entre la época anterior a la competencia y la época de competencia

En esta sección se hace un estudio detallado acerca de la distribución de las candidaturas del PRI a diputados federales en las elecciones de 1997, con el propósito de determinar cuáles fueron los cambios en relación con la época en la que no había competencia y cuáles fueron las causas de los cambios. En primer lugar, se hará un análisis de las ventajas y desventajas de las tres opciones del presidente y los líderes del PRI: no cambiar nada, delegar la selección de candidatos en conven-

²³ Existen muchas pruebas de que en 1991 el partido y los principales hombres en el poder tomaron en consideración los antecedentes de la carrera de los candidatos, en particular en el caso de las elecciones al Congreso dentro del Distrito Federal (que comprende la ciudad de México y otras poblaciones rurales). Entrevista de la autora con un miembro de la entonces regencia del Distrito Federal, 15 de mayo de 1998.

ciones distritales abiertas o en elecciones primarias, y simplemente redistribuir las nominaciones entre grupos diferentes.

En la selección de candidatos de 1991, como antes se dijo, el partido había comenzado a alterar la distribución; pero lo que encontramos en 1997 es una transformación fundamental, tanto en la distribución de las candidaturas como en los grupos que se beneficiaban de las decisiones sobre dicha distribución. El primer cambio fundamental fue el creciente fortalecimiento del poder de los gobernadores, no solos, sino en alianza con la Secretaría de Gobernación y el Comité Ejecutivo Nacional del PRI, para colocar a sus aliados. El presidente permitió ese fortalecimiento, aun cuando *ninguno* de esos dos grupos de líderes eran sus aliados cercanos, por lo que se trató de un cambio de gran envergadura en comparación con las administraciones anteriores. Tal transformación de la responsabilidad fue provocada por las nuevas condiciones y limitaciones que la competencia ha impuesto al presidente. El segundo cambio fundamental fue la inclusión de miembros de las facciones políticas estatales del PRI y la creciente importancia de la organización del partido en el plano estatal. La tercera modificación fue el grado de experiencia electoral demostrado por quienes ganaron plazas de diputados federales de mayoría. Y finalmente, la disminución del poder de los secretarios del gabinete y de los sectores para colocar a sus aliados en la Cámara de Diputados federal. También es importante hacer notar las diferentes estrategias seguidas en las nominaciones para los escaños de mayoría y de representación proporcional (la comparación no puede hacerse con las elecciones de 1985, porque el PRI no tuvo representación proporcional en ese año). En el caso de los escaños de mayoría, los diputados federales del PRI muestran un marcado sesgo en el plano estatal, mientras que en el caso de los escaños de la representación proporcional, los personajes de categoría nacional están mejor representados.

En primer lugar, como dijimos, se hará un análisis de las ventajas y desventajas de cada una de las opciones que tuvieron ante sí el presidente y los líderes del PRI en la selección de los candidatos. La primera opción, esto es, no cambiar nada, ni el método de selección ni la distribución, no fue considerada como una posibilidad viable a causa de los problemas que se hicieron evidentes en los sectores, en particular en el obrero, para ganar votos.

La segunda opción entrañaba delegar el control de las nominaciones a las secciones locales del partido y significaba ciertas ventajas. Primera: se suponía que los candidatos serían mejores, porque los

activistas de las organizaciones locales o los votantes registrados (en el caso de las elecciones primarias) seleccionarían a los candidatos con base en el reconocimiento a cada individuo; segunda: un candidato vinculado con su partido local tendría un mayor apoyo en su campaña; y tercera: la habilidad del partido antes hegemónico para *convencer* del hecho de que estaba democratizándose podría disminuir el voto de castigo.

Con todo, las desventajas que traía consigo esta opción para el presidente y los líderes del Comité Ejecutivo Nacional eran serias. En primer lugar, perderían el control sobre el partido, porque ya no estarían en condiciones de distribuir los escasos bienes políticos. En segundo lugar, la estructura del partido es tan débil en el plano local que había muy pocas probabilidades de que se llevaran a cabo convenciones justas, lo que permitiría que el proceso se prestase a un gran fraude de los gobernadores o los sectores en el plano estatal. La pérdida de control del centro podría ser grave para la sucesión presidencial, pues el presidente tendría que incluir a ciertos gobernadores en la batalla (en especial después de los cambios hechos a los estatutos en 1996, que establecen que sólo los miembros del PRI que hubieran tenido puestos de elección popular podían ser elegibles para competir por la presidencia). Aunado a ese problema estaba el hecho de que todos los demás grupos importantes del PRI perderían poder en el seno del partido si se llevaran a cabo procesos democráticos: tanto los sectores y la jerarquía del partido como los gobernadores perderían su capacidad para colocar candidatos. La oposición a una medida de este tipo sería enorme. Una desventaja más era que los posibles beneficios de contar con mejores candidatos importa poco en elecciones en las que el mejoramiento de la calidad del candidato no garantiza mejores resultados.

La tercera opción consistía en cambiar la distribución de los candidatos, recompensando tanto a la organización del partido en el plano estatal como a los gobernadores, y al mismo tiempo permitiendo que los miembros del Comité Ejecutivo Nacional colocaran más candidatos que lo acostumbrado. Esta opción no se traducía en la democratización del proceso de selección en el seno del partido, sino que, por el contrario, mantenía el control jerárquico, al mismo tiempo que se recompensaba la obtención de votos, la formación de alianzas y, en especial, la unidad del partido en el ámbito local. Así, conforme a esa especie de plan, uno no esperaría convenciones abiertas y democráticas, sino, más bien, que diferentes grupos de candidatos obtuvieran las nominaciones. Las ventajas de la tercera opción eran que los líderes

nacionales del partido podrían hacer alianzas con los gobernadores, quienes, a su vez, podrían colocar a sus aliados con capacidad probada para ganar votos. Otra ventaja de la delegación de las nominaciones a los gobernadores y a las facciones estatales del partido sería que podrían lograr una fuerte organización del partido en el estado gracias a su capacidad para distribuir esos recursos políticos. Con un PRI estatal fuerte, un gobernador podría estar en condiciones de hacer frente a los incipientes desafíos electorales que planteaba la oposición. Finalmente, si muchas de las facciones estatales del partido, o la mayoría de ellas, estuviesen integradas en el Congreso (y recibieran beneficios), el PRI en su conjunto evitaría las divisiones y fortalecería su capacidad para hacer campaña. Entre las desventajas de ese tipo de método de nominación se encontraban el correspondiente aumento de poder de los ejecutivos estatales en detrimento del centro y la posible incapacidad de los miembros del partido estatal para atraer votos.²⁴

Como parte de la misma estrategia, se podía esperar que los miembros del Comité Ejecutivo Nacional otorgaran nominaciones a sus aliados, en particular a aquellos miembros que desearan obtener la candidatura de su partido al año siguiente, como el presidente del CEN, Humberto Roque Villanueva, o el secretario de Acción Electoral, Héctor Hugo Olivares, entre otros. En aquella época, el secretario de Gobernación, Emilio Chuayffet, era un fuerte contendiente en la carrera por la sucesión presidencial del año 2000, por lo que se esperaba que también colocara en la Cámara de Diputados a tantos aliados suyos como le fuese posible. Siguiendo una estrategia de construcción de alianzas, los gobernadores fuertes del PRI podrían distribuir premios entre su gente, mientras que otros gobernadores aliados con los aspirantes a la presidencia podrían hacer lo mismo; de esa manera, el Congreso estaría formado por miembros del partido vinculados a la coalición de gobernadores cuyo líder tendría entonces una fuerza mucho mayor durante la feroz competencia que rodea a la nominación del candidato a la presidencia. Esa distribución, no obstante, se haría a expensas de los secretarios del gabinete y de los sectores.

Hemos presentado las ventajas y desventajas que cada opción presentaba a los activistas locales, los gobernadores y los líderes del Comité Ejecutivo Nacional del PRI; sin embargo, cualquiera que fuese la opción que se adoptara, seguía siendo el presidente de México y líder *de facto* del partido quien tendría que tomar la decisión final sobre la

²⁴ Y ése fue, precisamente, el problema: el PRI perdió 136 escaños de mayoría en 1997.

distribución de las nominaciones. En ese sentido, la competencia electoral todavía no ha provocado que cambie en el seno del PRI el proceso fundamental de la toma de decisiones, centrado en el presidente. En realidad, el presidente tenía poco interés en democratizar el proceso de selección de candidatos; además, los sectores estaban tan debilitados en ese momento que eran pocos los costos de reducir sus cuotas (un proceso que ya había comenzado en el periodo de Salinas, en 1991).

A pesar de haber fomentado la "sana distancia" entre él mismo y el PRI, el presidente Zedillo tenía fuertes incentivos para seguir controlando la selección de candidatos a la Cámara de Diputados en 1997. Cualquier tipo de reforma o propuesta económica que presentara, tendría que contar con un gran apoyo de los priístas en el Congreso, aun cuando el PRI obtuviese la mayoría. Así, si el presidente y sus secretarios favoritos del gabinete enviaban a varios de sus aliados, se podría esperar que lograsen la aprobación de sus iniciativas económicas, tanto entre los propios legisladores del PRI como en el Congreso en su conjunto. Con todo, las propuestas del presidente correrían un mayor riesgo si el PRI no obtenía la mayoría legislativa que si sus aliados no lograban dominar la fracción legislativa del PRI.

En consecuencia, el presidente tenía que tomar una decisión: ¿permitiría que los secretarios de su gabinete colocaran a sus aliados, o aceptaría la solución de la organización local del partido que le ofrecían los líderes del Comité Ejecutivo Nacional? Parece haber pocas dudas de que, con el propósito de salvar la mayoría legislativa del PRI, el presidente adoptó la opción del partido local (si bien esa opción habría de fracasar), calculando que tendría asegurada la disciplina del partido en el Congreso —sin importar el origen de los legisladores del partido— y que la verdadera dificultad consistía en ganar los escaños de mayoría.

Ahora bien, si se toma en consideración la distribución real de las nominaciones para diputados federales y se ignora la afiliación nominal, como se hizo en el caso del año 1985, se hace patente la fuerte presencia de los gobernadores y los miembros de la organización estatal del partido. Para conocer su verdadero origen los diputados fueron divididos en categorías de acuerdo con los grupos que los colocaron en las listas de nominaciones.

Las cifras del cuadro 13 muestran diferencias importantes entre aquellos que fueron diputados por el PRI en 1985 y los que llegaron a la legislatura en 1997. El hallazgo más sorprendente es la disminución del número de diputados del sector obrero. Ese sector no sólo no fue capaz de proteger los salarios reales de los trabajadores, tampoco pudo

Cuadro 13. Procedencia real de los diputados federales del PRI, independientemente de su afiliación sectorial, 1997-2000

Procedencia	1997		Diferencia respecto a 1985
	Escaños	Porcentaje	Porcentaje
Gobernadores	66	28.3	+14.0
Partido estatal	52	22.3	+9.3
Comité Ejecutivo Nacional	27	11.5	
Presidente Zedillo	3	1.2	
Secretarios del gabinete	23	9.8	-7.3
• Secretario de gobierno	10		
Sector campesino	15	6.4	-9.1
Sector obrero	27	11.6	-11.6
Sector popular	20	8.4	-8.6
Total	233	100.0	

Nota: El cuadro fue elaborado por la autora e Ignacio Marván. La metodología para descubrir el verdadero grupo o sector de quienes fueron electos por el PRI en 1997 es similar a la empleada en el caso de 1985. En primer lugar, independientemente de la afiliación sectorial declarada, los antecedentes de los diputados fueron analizados en busca de: 1) si habían tenido puestos de liderazgo sectorial; 2) cuántos puestos estatales o federales importantes habían desempeñado cada uno; 3) el periodo que abarcaron los puestos (por ejemplo: ¿desempeñaron el puesto sectorial diez años antes de las elecciones federales?); y, finalmente, 4) qué clase de combinaciones se encontraron (por ejemplo: si un diputado del PRI había sido anteriormente presidente municipal, diputado local y secretario de gobierno en su estado, existían muchas probabilidades de que fuese un ayudante cercano del gobernador). Asimismo, al hacer la lista, la autora tomó en consideración al gobernador en funciones o entrante o a algún miembro del Comité Ejecutivo Nacional del PRI para ayudarse a precisar la fuente de apoyo de cada diputado.

proteger su cuota de poder dentro del partido. Los líderes del PRI (y probablemente también los gobernadores, como lo veremos más adelante) parecieron dispuestos a hacer caso omiso del tradicional 24% de los diputados federales que se otorgaba a los representantes de los trabajadores y entregaron esas candidaturas a aliados de los gobernadores y miembros de las facciones estatales del partido.

Otra diferencia importante se refiere al tipo de extracción política del nuevo candidato del PRI. En el caso de los escaños de mayoría, quienes contaban con una capacidad *comprobada* para ganar las elecciones estuvieron mucho mejor representados que en 1985, como lo demuestra el número de candidatos con experiencia previa como presidentes municipales y diputados estatales.

Cuadro 14. Distribución sectorial declarada oficialmente por los diputados electos por el PRI, 1997-2000

<i>Escaños de mayoría</i>			
<i>Sector</i>	<i>Escaños</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Diferencia</i>
Popular	82	50.0	-5.0*
Obrero	18	11.0	-13.5
Campeño	62	37.8	+20.3
Desconocido	2	1.2	
Total	164	100.0	

<i>Escaños de mayoría absoluta y de representación proporcional, 1997</i>		
<i>Sector</i>	<i>Escaños</i>	<i>Porcentaje</i>
Popular	116	48**
Obrero	34	14
Campeño	81	34
Desconocidos	8	
Total	239	100.0

* La diferencia entre estas cifras y las del cuadro anterior estriba simplemente en que, aunque estos diputados pudieron haber estado afiliados a alguno de los sectores, en realidad las relaciones que los llevaron al Congreso se encontraban en otros grupos.

** Estas cifras son diferentes de las del cuadro anterior porque son afiliaciones sectoriales declaradas, mientras las otras son fuentes de apoyo reales; por consiguiente, el poder de los sectores para colocar a sus miembros es mucho menor que lo que indican las cifras mostradas oficialmente.

Las cifras del cuadro 15 no son sorprendentes, pues el PRI esperaba promover a quienes ya eran conocidos por el electorado. Parece estar desarrollándose una nueva carrera política que se inicia en los congresos estatales y los palacios municipales y después lleva a la Cámara de Diputados federal. La organización local del PRI también está bien representada, pues 50% de los candidatos electos del PRI (82 de 164) había tenido experiencia previa en un puesto de liderazgo en el CDE estatal. Esta información nos indica que el típico candidato de mayoría del PRI a la Cámara de Diputados no es una cara nueva, sino, en realidad, un político altamente experimentado en el plano estatal

Cuadro 15. Experiencia previa en puestos de elección popular estatales, 1997-2000 (escaños de mayoría)

<i>Presidentes municipales</i>			
	<i>Escaños</i>	<i>Porcentajes</i>	<i>Diferencia con respecto a la legislatura de 1985-1988</i>
Con experiencia en el cargo	57	35	+19
Sin experiencia en el cargo	106	65	
Total	163	100	

<i>Diputados locales</i>			
	<i>Escaños</i>	<i>Porcentajes</i>	<i>Diferencia con 1985</i>
Con experiencia en el cargo	74	45.1	+21.4
Sin experiencia en el cargo	89	54.3	
Total	164	100	

(cuando se toma en consideración el grado de experiencia en el plano nacional, vemos que sólo 16% de los diputados de mayoría electos tenían experiencia en el gobierno federal, y que sólo 22.6% habían sido diputados federales anteriormente.

Finalmente, 42% de los diputados de mayoría electos por el PRI (69 de 164) había participado en los gobiernos estatales, muchos de ellos en el gabinete de los gobernadores. Ello nos lleva a creer que los gobernadores estuvieron en mejores condiciones para colocar a su gente en las listas que en 1985. Estas cifras vienen en apoyo del material obtenido en las entrevistas,²⁵ en las que un representante del líder del sector popular, Elba Esther Gordillo, afirmó que los gobernadores eran realmente el poder tras las elecciones, salvo en los estados donde algún personaje nacional poderoso había podido colocar a sus favoritos. Entre

²⁵ Entrevista personal con Luis Castro, 28 de agosto de 1997.

los estados donde los gobernadores tuvieron manos libres se cuentan Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán. Los estados donde el gobernador era débil y por lo tanto no pudo colocar a muchos de sus aliados fueron Sonora y Morelos. Finalmente, hubo gobernadores que tuvieron que negociar con una figura nacional importante. El gobernador de Michoacán, por ejemplo, tuvo que negociar con el oficial mayor de la Secretaría de Gobernación, quien antes fue gobernador de ese estado y, por ende, estaba en condiciones de colocar a algunos de sus propios aliados. En Coahuila, el estado natal del entonces presidente del Comité Ejecutivo Nacional del PRI, Roque Villanueva, el gobernador también tuvo que negociar. En Baja California, el presidente Zedillo colocó a sus aliados; en Chihuahua, otra importante figura del Comité Ejecutivo Nacional, Artemio Iglesias, tenía una gran influencia; y, finalmente, en Aguascalientes, donde el gobernador era salinista y, por ende, débil y responsable de las elecciones nombrado por el Comité Ejecutivo Nacional, Héctor Hugo Olivares tuvo gran influencia en la selección de los candidatos.²⁸

Cuando se hace un examen de las cifras en el caso de los estados gobernados por el Partido Acción Nacional (PAN) en julio de 1997, vemos que todas incluyen candidatos vinculados tanto al Comité Ejecutivo Nacional del PRI como a las facciones estatales del partido. En Baja California encontramos tres legisladores con experiencia sectorial en el estado y uno colocado por un líder del Comité Ejecutivo Nacional; en Chihuahua, de los seis legisladores (cinco de mayoría y uno de representación proporcional), el secretario del Comité Ejecutivo Nacional, Artemio Iglesias, quien trató de ganar la nominación del PRI a la gubernatura en 1998, pudo colocar a cuatro de los triunfadores, los cuales habían participado en la reorganización del PRI en el plano estatal, mientras las otras dos plazas fueron ocupadas por un empresario vinculado a un ex gobernador del PRI y a un representante de la Confederación de Trabajadores de México. En Guanajuato, de los cinco triunfadores de mayoría, uno fue colocado por un líder del Comité Ejecutivo Nacional, uno por un secretario del gabinete presidencial, dos por las facciones estatales del partido y uno por uno de los sectores. En Jalisco, de los nueve triunfadores (cuatro de mayoría y cinco de representación proporcional), el líder del Comité Ejecutivo Nacional, Roque Villanueva, pudo colocar a cuatro, las facciones estatales del partido

²⁸ Héctor Hugo Olivares es originario de Aguascalientes. En 1998 figuró como candidato del PRI a la gubernatura del estado y perdió las elecciones ante el Partido Acción Nacional.

Cuadro 16. Diputados del PRI con experiencia en los gobiernos federal y estatales y en el PRI local, 1997

	De representación proporcional		De mayoría	
	Escaños	Porcentaje	Escaños	Porcentaje
Gobierno federal				
Con experiencia	31	42	26	16
Sin experiencia	42	58	138	84
Total	73	100	164	100
Gobiernos estatales				
Con experiencia	24	33	72	44
Sin experiencia	49	67	92	56
Total	73	100	164	100
PRI estatal				
Con experiencia	20	27	82	50
Sin experiencia	53	73	82	50
Total	73	100	164	100

colocaron a tres y los otros dos se repartieron entre una figura política nacional y un representante sectorial. En conjunto, en los estados dominados por el PAN, los líderes del Comité Ejecutivo Nacional del PRI pudieron colocar 10 legisladores, los sectores seis, las facciones estatales del partido (que incluían gente aliada con ex gobernadores) seis y los secretarios del gabinete presidencial dos.

Los estatutos oficiales del Partido Revolucionario Institucional establecen que el Comité Ejecutivo Nacional puede elaborar las listas de representación proporcional con los candidatos de su elección sin que en ello tenga que participar la organización estatal del partido. Lo común es que, a través de las listas de representación proporcional, el partido proponga a figuras nacionales que el presidente y los secretarios del gabinete necesitan para manejar las comisiones de la Cámara de Diputados, pues así esos candidatos no tienen que competir directamente por el escaño. En la Legislatura 1997-2000 vemos un grupo de candidatos de representación proporcional con características muy diferentes de las de sus colegas de mayoría, lo cual confirma la idea de que los escaños de representación proporcional están reservados a las figuras nacionales.

Al examinar los datos, encontramos que hubo grandes diferencias en los tipos de experiencia de los legisladores posteriores a 1988. En primer lugar, ahora hay diputados que cuentan con una carrera en política estatal, y que esa carrera no gira por fuerza en torno a los sectores; en segundo lugar, la cuota de los sectores ha disminuido porque se considera que sus candidatos significan riesgos innecesarios; en tercero, los gobernadores están fortaleciendo su posición con respecto a los secretarios del gabinete presidencial y las asociaciones sectoriales; y, finalmente, los secretarios del gabinete presidencial han experimentado también una pérdida de su poder para colocar candidatos.

Conclusiones

En la primera sección del artículo se argumentó que la distribución de las plazas legislativas en situaciones en las que no existía competencia electoral era una manera de identificar la distribución del poder en el seno del PRI. Lo anterior sigue siendo verdad, pero ahora es posible demostrar que la nueva situación de competencia y la decisión de Zedillo de permitir que los líderes del Comité Ejecutivo Nacional del PRI siguieran una estrategia diferente han dado pie a que un grupo de

gobernadores fortalezca su posición en el seno del partido, por lo menos en lo que respecta a la colocación de sus aliados en la Cámara de Diputados. Considerando que la reelección consecutiva sigue estando constitucionalmente prohibida, los legisladores deben depender de su partido para que los apoye en elecciones futuras o les proporcione empleo en la administración o en la organización. No obstante, la competencia electoral ha cambiado las reglas del combate en el seno del PRI, al permitir que otros actores y otros grupos se apoderen de las valiosas nominaciones de candidatos a diputados federales para sus propios fines, al tiempo que se argumenta que esa estrategia ayudará a los objetivos más ambiciosos del partido de ganar el poder. Así, quien controle las nominaciones en el seno del PRI y gane las elecciones estará en condiciones de fortalecer su posición con respecto a otros grupos dentro del partido.

Referencias bibliográficas

- Bailey, John (1987), "Can the PRI Be Reformed? Decentralizing Candidate Selection", en Judith Gentleman (coord.), *Mexican Politics in Transition*, Boulder, Westview Press.
- Brandenburg, Frank (1964), *The Making of Modern Mexico*, Prentice Hall, Englewood Cliffs.
- Casar, María Amparo (1997), *The Sources of Presidential Authority in Post-Revolutionary Mexico*, tesis de doctorado en filosofía, Cambridge University.
- Cotter, Cornelius, Gibson et al. (coords.) (1984), *Party Organizations in American Politics*, Nueva York, Praeger.
- Downs, Anthony (1957), *An Economic Theory of Democracy*, Nueva York, Harper Collins.
- Garrido, Luis Javier (1994), "Reform of the PRI. Rhetoric and Reality", en Neil Harvey y Mónica Serrano (coords.), *Party Politics in 'an Uncommon Democracy'*, Londres, Institute of Latin American Studies.
- (1989), "The Crisis of Presidentialismo", en Wayne A. Cornelius, Judith Gentleman y Peter H. Smith (coords.), *Mexico's Alternative Political Futures*, San Diego, The University of California, La Jolla, Center for U.S.-Mexican Studies, Monograph Series 30.
- (1987), "Un partido sin militantes", en Soledad Loaeza y Rafael Segovia (coords.), *La vida política mexicana en la crisis*, México, El Colegio de México.
- Hansen, Roger D. (1971), *The Politics of Mexican Development*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.

- Langston, Joy (1997), "Why Rules Matter", México, documento de trabajo, CIDE.
- Pacheco, Guadalupe (1991), "Los sectores del PRI en las elecciones de 1988", *Mexican Studies*, vol. 7, núm. 2.
- Pacheco, Guadalupe y Juan Reyes del Campillo (1987), "La distribución de candidatos a diputados en el PRI (1979-1985)", *Argumentos*, núm. 2, noviembre, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.
- Padgett, Vincent (1966), *The Mexican Political System*, Boston, Houghton Mifflin.
- Panbianco, Angelo (1980), *Modelos de partido, organización y poder en los partidos políticos*, Cambridge, The Cambridge University Press.
- Reyes del Campillo, Juan (1992), "Candidatos y campañas en la elección federal de 1991", en Alberto Aziz y Jacqueline Peschard (coords.), *Las elecciones federales de 1991*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Scott, Robert E. (1959), *Mexican Government in Transition*, Urbana, The University of Illinois Press.
- Schlesinger, Joseph (1984), "On the Theory of Party Organization", *Journal of Politics*, vol. 46, núm. 2, pp. 369-400.
- Story, Dale (1986), *The Mexican Ruling Party: Stability and Authority*, Nueva York, Praeger.
- Strom, Kaare (1990), "A Behavioral Theory of Competitive Political Parties", *American Journal of Political Science*, vol. 34, núm. 2.