

## EL SISTEMA MEXICANO Y LAS DECISIONES SOBRE EL PERSONAL POLÍTICO

RODERIC AI CAMP

UNO DE LOS MAYORES PROBLEMAS que confronta el estudioso de la realidad mexicana al intentar teorizar acerca del sistema político de México reside en definir adecuadamente el término "poder presidencial". Por años, este autor ha permanecido perplejo por el hecho de que muy pocos especialistas distinguen entre la autoridad teórica y la autoridad de hecho (*de facto*) que realmente ejerce el presidente mexicano. De ahí que lo que deseamos poner a discusión es el uso del término "poder presidencial" y la importancia que tiene para el proceso de postulación o de selección en México.

Un ejemplo que aquí se considera es el papel que juega el presidente en el proceso de postulación y de designación de los funcionarios federales y estatales. Cuando se discute este papel, a menudo los especialistas afirman que el presidente tiene el poder para hacer tales designaciones. La opinión de que el presidente tiene la capacidad política para que estas designaciones sean aceptadas por sus colaboradores puede ser mejor descrita como la "teoría del presidente omnipotente".<sup>1</sup> Para los fines de este trabajo, se entiende como poder presidencial omnipotente la habilidad de lograr que sean aceptadas las designaciones presidenciales.

Las explicaciones del verdadero centro del poder político en el sistema mexicano involucran un examen de dos aspectos del proceso de toma de decisiones: las decisiones políticas y las decisiones sobre el personal político. No obstante, debido a la dificultad para examinar estos dos campos en un corto ensayo, sólo el último será discutido en este trabajo, cuyo propósito es doble. Por un lado, utilizando las decisiones sobre selección del personal en el proceso político mexicano, el autor presentará pruebas que muestran que si bien el presidente puede ser omnipotente en este campo, necesita consultar a otros y está limitado por ciertas características del sistema, específicamente, por el personalismo, el nepotismo y la cooptación y, por otro, de una manera más amplia, se intentará describir

<sup>1</sup> Carolyn y Martin Needleman, "Who Rules Mexico? A Critique of Some Current Views of the Mexican Political Process", *Journal of Politics*, 31, noviembre, 1969.

cómo han operado en México los procesos que dan al sistema político su tono peculiar y el éxito para mantener una relativa estabilidad desde el advenimiento de los regímenes civiles en los años cuarentas.

Un examen del proceso de postulación presidencial revela una falta de consenso entre los estudiosos del fenómeno sobre todo en lo que se refiere a la influencia que tiene el presidente en la selección de su sucesor. Tal como Roger Hansen ha señalado: "No es claro qué restricciones, si es que las hay, operan sobre el presidente cuando escoge un sucesor."<sup>2</sup> Sin embargo, Hansen continúa diciendo que el "presidente mexicano es escogido por muy pocos hombres y, en última instancia, por el presidente saliente."<sup>3</sup> Hay evidencias de que los presidentes no han tenido carta blanca al seleccionar a sus sucesores, sino que se han inclinado ante la oposición, cuando ésta se expresa enérgicamente, de algunos sectores pertenecientes a la élite dirigente.<sup>4</sup> Por ejemplo, en 1939, Francisco J. Mújica, amigo personal de Cárdenas fue dejado de lado porque era demasiado innovador dentro de la línea de Cárdenas y, además, estaba demasiado identificado con la izquierda mexicana.<sup>5</sup> El favorito de Alemán para sucederle fue su viejo amigo y colaborador, Fernando Casas Alemán, que ya tenía casi asegurada la postulación, pero que fue objeto de una vociferante oposición debido a que se le acusó de corrupción como Jefe del Departamento del Distrito Federal y a su identificación con la derecha.<sup>6</sup> (Cuadro A). El proceso de selección de Alemán ha sido descrito por Brandenburg:

<sup>2</sup> Roger D. Hansen, *The Politics of Mexican Development*, Baltimore, John Hopkins Press, 1971, p. 110.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 111.

<sup>4</sup> La élite gobernante está integrada por aquellos individuos identificados por varios autores como personas que han tenido posiciones que son centros de decisión autorizados dentro de la burocracia mexicana administrativa y de partido. El autor sostiene que la enorme mayoría de las élites dominantes han tenido tales posiciones. Ver Wilfried Gruber, "Career Pateerns of Mexico's Political Elite", *Western Political Quarterly*, 24, septiembre, 1971, pp. 467 y ss.

<sup>5</sup> Ward B. Morton, *Women Suffrage in Mexico*, Gainsville, University of Florida Press, 1962, p. 40; Robert Scott, *Mexican Government in Transition*, Urbana, University of Illinois Press, 1964, p. 210. y James W. Wilkie, *The Mexican Revolution: Federal Expenditure and Social Change Since 1910*, Berkeley, University of California, 1970. Véase también la propia explicación de Cárdenas sobre por qué no seleccionó a Francisco Mújica: "Quiero decir que no lo hice, porque, a pesar de que los que aparecieron entonces como candidatos, se presentó el general Francisco J. Mújica, gran amigo mio, fue porque había problemas de carácter internacional que lo impedían..." Gastón García Cantú, *Política Mexicana*, México, UNAM, 1974, p. 300.

<sup>6</sup> Daniel Cosío Villegas, *El sistema político mexicano*, México, Editorial Joaquín Mortiz, 1973, pp. 17-18, Scott, p. 214 y Martin H. Greenberg, *Bureaucracy and Development: A Mexican Case Study*, Lexington, D. C., Heath, 1970, pp. 24-25.

A fines de 1951, Alemán dio los pasos necesarios para solicitar las opiniones de Cárdenas, de Ávila Camacho, de los líderes políticos nacionales y estatales y de ciertos grupos de interés, representativos en la gran cuestión de quién debería sucederlo; después, de manera privada, anunció que el "consenso" de opinión favorecía a Fernando Casas Alemán, ex regente del Distrito Federal, quien simbolizaba muchos de los rasgos indeseables del régimen de Alemán y estaba identificado como un clerical. En ese momento, Cárdenas y Ávila Camacho enérgicamente se reintegraron al liderazgo de la Familia Revolucionaria.<sup>7</sup>

## Cuadro A

PRECANDIDATOS A LA PRESIDENCIA  
1939-1975

1939	a) Manuel Ávila Camacho	d) Antonio Carrillo Flores
	b) Emilio J. Múgica	e) Gilberto Flores Muñoz
	c) Rafael Sánchez Tapia	f) Ignacio Morones Prieto
	d) Gildardo Magaña	
	e) Francisco Castillo Nájera	1963 a) Gustavo Díaz Ordaz
	f) Juan Andreu Almazán.	b) Donato Miranda Fonseca
		c) Javier Barros Sierra
1945	a) Miguel Alemán	
	b) Javier Rojo Gómez	1969 a) Luis Echeverría
	c) Ezequiel Padilla	b) Alfonso Corona del Rosal
	d) Miguel Henríquez Guzmán	c) Antonio Ortiz Mena
		d) Juan Gil Preciado
1951	a) Adolfo Ruiz Cortines	e) Emilio Martínez Manatou
	b) Fernando Casas Alemán	
	c) Ramón Beteta	1975 a) José López Portillo
	d) Miguel Henríquez Guzmán	b) Mario Moya Palencia
	e) Gustavo Baz	c) Porfirio Muñoz Ledo
		d) Hugo Cervantes del Río
1957	a) Adolfo López Mateos	e) Carlos Gálvez Betancourt
	b) Ángel Carvajal	f) Luis Enrique Bracamontes
	c) Ernesto P. Uruchurtu	g) Augusto Gómez Villanueva

<sup>7</sup> Frank R. Brandenburg, *The Making of Modern Mexico*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1964, p. 106. Véase también la declaración de Scott relativa a que: "Como consecuencia, no fue sino hasta que Alemán dejó la presidencia y Ruiz Cortines tomó juramento como su sucesor, debido a que Cárdenas y Ávila Camacho vetaron a los precandidatos preferidos de Alemán, que la corrupción, en toda su magnitud, vino a ser del dominio público." p. 251.

En 1958 se repitió la misma experiencia con la precandidatura de Ángel Carvajal, íntimo amigo del presidente Ruiz Cortines. Su candidatura fue objeto de oposición dado que se le identificaba con la derecha, hubiera sido el tercer presidente veracruzano al hilo y porque fue objeto de oposición de cardenistas tan prominentes como Luis I. Rodríguez y Silvano Barba González.<sup>8</sup>

Un cuidadoso examen de éstas u otras postulaciones presidenciales a partir de 1939 revelan una característica constante: el presidente no comparte su decisión con nadie, aun cuando consulta a numerosos políticos.<sup>9</sup> Sin duda, el presidente ejerce la influencia mayor en la selección de su sucesor, o más concretamente, el candidato es escogido por él, pero no tiene el poder para hacer la selección y sostenerla sin tomar en cuenta las opiniones de las otras partes interesadas.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Morton, p. 92, y Scott, p. 214. Para la mejor descripción de la sucesión de 1958, véanse los recientes comentarios de Gilberto Flores Muñoz, primer precandidato a la presidencia que hace comentarios sobre el proceso de selección. Julio Scherer García, "Al Destapamiento de López Mateos", *Excélsior*, p. 1, véase también, Daniel Cadena Z., *El Candidato Presidencial 1976*, México: 1975, y los comentarios adicionales de los que tienen información de primera mano citados por Daniel Cosío Villegas en *Excélsior*, julio 22, 1974, p. 15.

<sup>9</sup> Para testimonio de esto, véase Braulio Maldonado Sánchez, *Baja California, Comentario político*, México, B. Costa-Amic, 1960, p. 113 ss; Daniel Cosío Villegas, *La sucesión presidencial*, México, Editorial Joaquín Mortiz, 1975, p. 144, quien concluye, después de hacer el más cuidadoso estudio publicado sobre la sucesión presidencial, que un presidente no puede decir nada a sus colaboradores más cercanos porque podrían tomar ventaja política de ello. Según *Latin America*, octubre 17, 1975, p. 323, aun los propios contendientes saben indirectamente de la selección: "La noticia del destapamiento de José López Portillo fue una sorpresa para la mayoría de los mexicanos, pero para ninguno más que para el ministro del interior (Gobernación), Mario Moya Palencia, candidato de la derecha que confiaba ganar la carrera por la presidencia. Junto con otra esperanza presidencial, Carlos Gálvez Betancourt, Moya estaba tomando el almuerzo con el presidente Echeverría, mientras Fidel Velázquez públicamente prometía su apoyo a López Portillo. Cuando fue enterado por un ayudante, Moya se tornó pálido e, incapaz de seguir almorzando, con gran prisa dejó la mesa." Pablo Silva García, ex gobernador de Chiapas, declaró en una entrevista reciente que los gobernadores, durante finales de los sesentas y principios de los setentas, no fueron consultados respecto del proceso de sucesión presidencial. Véase *Excélsior*, octubre 27, 1975, p. 26A.

<sup>10</sup> Entre ciertos grupos en México, mucho se ha dicho respecto de la impopularidad del último candidato presidencial, José López Portillo. No obstante, era impopular principalmente entre los hombres de negocios, un grupo que no ha demostrado ser influyente en las decisiones sobre sucesión presidencial en el pasado. Es más, Echeverría no ha sido particularmente sensible a este sector. En tanto otros precandidatos, como Mario Moya Palencia, tenía fuertes grupos que los apoyaban, López Portillo no tenía un grupo mayoritario que lo apoyara entre los líderes poli-

La falta de consenso entre los estudiosos en lo que concierne al proceso de postulación presidencial es todavía más claro en un examen de la sucesión de los gobernadores. Un ejemplo de tal posición equívoca es la afirmación de Frank Brandenburg de que "las transmisiones de poder del gobernador de un estado a su sucesor siguen el patrón presidencial. La última palabra corresponde al jefe de la Familia Revolucionaria, aun cuando en muchos casos él únicamente sanciona la selección del hombre fuerte local."<sup>11</sup> Esta idea implica que algunas de las elecciones para gobernador son hechas fuera de la presidencia, aunque con el consentimiento del presidente.

La conducta de los presidentes, por lo que respecta a las postulaciones de gobernadores, indica que en varios estados, durante los últimos 40 años, se ha plegado a los deseos de políticos locales influyentes.<sup>12</sup> Esto ha sido cierto a pesar de la recientemente citada declaración del ex gobernador Braulio Maldonado acerca de que todos los gobernadores y altos funcionarios públicos son seleccionados directamente por el presidente de México.<sup>13</sup> Los presidentes que tienen en cuenta los deseos locales, o con-

tivos influyentes. Un cuidadoso análisis sobre decisiones anteriores, indica que el precandidato más popular no es comúnmente el elegido y el ser menos popular no es indicativo de que un precandidato pudiera ser inaceptable. Históricamente hablando, es importante hacer notar que el presidente Alemán, además de sus selecciones para sucesor y presidente de partido, tuvo el mayor número de gobernadores impuestos que eran impopulares entre los líderes políticos locales o la población del estado. Esto pudiera sugerir que Alemán no era conocedor de las opiniones de otros, o que simplemente hizo elecciones pobres. En cualquiera de los casos, no tuvo un récord tan exitoso al hacer decisiones sobre el personal político, como el de otros presidentes.

<sup>11</sup> p. 150. En México, éste continúa siendo el caso. "Un ejemplo reciente fue el que ocurrió en la elección de candidatos del PRI para senador y diputado por el estado de Aguascalientes. El gobernador, J. Refugio Esparza Reyes, procediendo como un cacique tradicional, organizó, a nombre del partido, reuniones privadas, escogió a los líderes locales del partido, incluyendo al hijo del presidente del Senado, Enrique Olivares Santana, y presentó el hecho a las autoridades del partido en el centro como un *fait accompli*." Véase "México: Unwelcome Walkover", *Latin America*, febrero 6, 1976, p. 44.

<sup>12</sup> Pablo González Casanova, *La Democracia en México*, México, Ediciones Era, 1965, pp. 46-47 y Hansen, p. 112.

<sup>13</sup> Véanse pp. 13 y ss., "Cómo llegué a ser gobernador de mi Estado", así como su explicación sobre cómo fue escogido su sucesor (p. 109). Para una declaración similar hecha por el ex presidente del Senado y precandidato para presidente en 1963, véase Manuel Moreno Sánchez, *México, 1968-72*, Austin, Institute of Latin American Studies, 1973, p. 14. Véase también la declaración de Alfonso Corona del Rosal, publicada en *Excelsior*, reimpresa en *Latin America*, septiembre 26, 1975, quien destaca que el presidente "escoge, recomienda y apoya a su sucesor en nuestro proceso electoral interno del partido".

sultan muy cuidadosamente con los líderes estatales, actúan así para conservar la coalición política dominante y mantener su influencia sobre ella.

El presidente Alemán impuso a Rafael P. Gamboa como el primer presidente del Comité Ejecutivo Nacional del PRI pero, ante la sistemática oposición de los líderes del partido, terminó designando a Gamboa como Secretario de Salubridad. Gamboa permaneció en la secretaría del partido menos de un año y, por ello, tuvo la estadía más corta de cualquier presidente del PRI. En este caso, aun un presidente tan poderoso como Alemán fracasó en imponer su voluntad a los líderes nacionales del partido.

Un ejemplo del proceso consultivo en operación es la anécdota de un ex-diputado local de la legislatura de Yucatán, quien participó en un intento de deponer al gobernador Tomás Marentes Miranda, uno de los alemanistas impopulares. Una delegación de diputados locales fue invitada a venir a la ciudad de México para conferenciar con el Secretario de Gobernación, Ángel Carvajal, quien les pidió una franca respuesta a la pregunta de si el gobierno federal debería eliminar al gobernador. Ellos contestaron en sentido afirmativo y, una semana más tarde, Marentes Miranda renunció a su puesto.<sup>14</sup>

A otro nivel de selección, el nacional, los presidentes tienen poder *de facto* para designar a todos los miembros del gabinete o sub-gabinete. Sin embargo, ocho funcionarios del gabinete de los últimos tres regímenes dijeron al autor que el grado en que el presidente impone su elección de subsecretarios varía ampliamente de presidente a presidente.<sup>15</sup> Un secretario de Estado describió el proceso de selección de los subsecretarios como un proceso de negociación entre el presidente y él mismo, quedando este último con la posibilidad de escoger a los subsecretarios a cambio de aceptar la selección presidencial del oficial mayor, puesto de tercera categoría. No obstante, de las entrevistas se desprende que si el presidente lo desea, este es un campo en el cual él puede actuar libremente, a menos

<sup>14</sup> Entrevista personal, Mérida, Yucatán, octubre de 1973. Esto es particularmente interesante si se toma en cuenta la apreciación de la mayor parte de los estudiosos respecto de que los diputados locales están absolutamente subordinados al gobernador. Para comentarios adicionales sobre su renuncia, ver *Hispano Americano* junio 29, 1953 p. 10 y Scott, p. 276.

<sup>15</sup> Para un ejemplo extremo al respecto, durante la presidencia de Abelardo Rodríguez, véase la jocosa apreciación de Jesús Silva Herzog sobre la forma como fue nombrado subsecretario de Educación Pública por el entonces secretario del ramo Narciso Bassols, a quien se le olvidó no sólo informar al presidente, sino consultarlo. *Una vida en la vida de México*. México, Siglo XXI Editores, 1972, p. 141. Para otros ejemplos, véase Jaime Torres Bodet, *Equinoccio*, México, Porrúa, 1974 pp. 240-41, y Greenberg, p. 62.

desde luego, que el secretario se negara a aceptar su puesto si no hacía su propia elección de subordinados. Al contrario de las suposiciones de algunos observadores del sistema político mexicano en el sentido de que todos los funcionarios públicos ambicionan un puesto político a cualquier precio, algunos han rechazado altos cargos públicos.<sup>16</sup> Un ejemplo reciente, parece haber ocurrido durante la campaña pregubernamental de Yucatán en 1969 cuando, según la revista *Por qué*, el influyente senador federal Víctor Manzanilla Schaffer rechazó la postulación del PRI para gobernador, en virtud de que la fue negada la autonomía administrativa sobre CORDEMEX y el Banco Agrario de Yucatán, dos instituciones conflictivas en la historia política de Yucatán.<sup>17</sup> Los ocho ministros entrevistados afirmaron que en los últimos años la mayoría de los presidentes concedieron a sus secretarios una libertad considerable para elegir a sus subordinados inmediatos y que la selección estuvo determinada por un arreglo personal entre el secretario y el presidente.<sup>18</sup>

Lo que apoya aún más la posición general adoptada en este trabajo de que los presidentes tienen limitantes a sus poderes de designación es el hecho de que *todos*, desde Cárdenas, han debido colocar en puestos clave de la administración a personas que no eran "suyas", sino que representaban los intereses de otros y muy poderosos líderes políticos. Este es un fenómeno consistentemente olvidado por la mayor parte de los estudiosos que analizan el poder presidencial en México. Los presidentes mexicanos necesitan designar y retener hombres cuya lealtad hacia otros líderes políticos puede ser fácilmente identificada. Tómese nota de la declaración de Scott en el sentido de que: "La experiencia política colectiva del gabinete de Ruiz Cortines incluyó cuatro gubernaturas, dos puestos ministeriales, otros nueve altos puestos ejecutivos, dos dirigentes militares

<sup>16</sup> Un antiguo ministro del gabinete expresó al autor que rechazó tres subsecretarías que le ofreció Miguel Alemán en 1946. Véase también el ejemplo de Luis Garrido, quien rechazó dos puestos para embajador, el de Holanda y el de Suecia, de la Secretaría de Relaciones Exteriores y una designación del presidente Ávila Camacho para la Suprema Corte. *El tiempo de mi vida, memorias*, México, Porrúa, 1974, p. 256.

<sup>17</sup> *Por qué*, octubre, 1969, pp. 22-23.

<sup>18</sup> Entrevistas, Ciudad de México, mayo-junio, 1974, junio-julio, 1975. Se dieron ejemplos de secretarios del periodo 1970-1976 que no escogieron a sus subordinados inmediatos, entre los que se pueden mencionar al ex secretario de Industria y Comercio y su subsecretario (ahora secretario), quien fue un representante de los intereses mineros en México y al ex secretario de Hacienda y su subsecretario, Gustavo Petriccioli, quien se graduó en una institución orientada por la empresa privada, el Instituto Tecnológico de México.

para la Defensa y la Marina, dos altos burócratas del PRI y un ex senador. Los jefes de los departamentos del ejecutivo incluían a hombres identificados con el cardenismo, el avilacamachismo y el alemanismo.<sup>19</sup> Ciertamente, tales designaciones significan que todos los presidentes mexicanos han sentido la necesidad de llegar a un compromiso con otros políticos influyentes, ya sea en pago de su apoyo público o por abstenerse de participar en la oposición.

Una parte de estos nombramientos ha incluido a varios aspirantes presidenciales que compitieron con quien llegó a la presidencia. El ejemplo más notable de tales designaciones fue Ernesto P. Uruchurtu, que continuó como jefe del Departamento del Distrito Federal en el régimen de López Mateos, a pesar de haber sido él uno de los precandidatos. (Cuadro A.) A Uruchurtu también se le ha identificado con la facción de Alemán en la política nacional. Información sobre el régimen de Díaz Ordaz muestra que de los líderes políticos de primer nivel de su administración, dos estaban identificados con la camarilla de Manuel Ávila Camacho, cuatro con Cárdenas y siete con Alemán.<sup>20</sup> Para puestos de segundo nivel, fueron designados un cardenista y avilacamachista, dos del grupo de López Mateos y seis de la camarilla de Alemán. En un tercer nivel, dos se identificaron con López Mateos y seis con Alemán. Otro ejemplo de este fenómeno, en la actual administración, han sido las dificultades enfrentadas por Echeverría derivadas de la competencia entre los miembros de su propia administración, incluyendo al exjefe del Departamento del Distrito Federal, Alfonso Martínez Domínguez, que fue relevado de su cargo en 1971.<sup>21</sup> A pesar de la pugna interna que fue del conocimiento público, Guillermo Martínez Domínguez, hermano de Alfonso, permaneció por años como Director de la Nacional Financiera, una de las dependencias bancarias de carácter oficial más influyente en México.

Las designaciones presidenciales de personas que representan a varios intereses o grupos políticos son indicativas de la necesidad de llegar a un acuerdo con grupos poderosos dentro de la élite gobernante.<sup>22</sup> La necesi-

<sup>19</sup> Scott, nota 2, p. 251.

<sup>20</sup> Véanse las notas del Cuadro E para una definición de estos niveles.

<sup>21</sup> Véase Arthur Liebman, Kenneth Walter y Myron Glazer, *Latin American University Students: A Six Nation Study*, Cambridge, Harvard University Press, 1972, para un cuidadoso análisis sobre los acontecimientos que trajeron como consecuencia la salida de Alfonso Martínez Domínguez. Esto ha sido notablemente ejemplificado por José López Portillo, después de su designación. En su calidad de candidato oficial, designó a tres de sus competidores más fuertes para ocupar durante su campaña las tres posiciones de más alto nivel en el partido, asegurando así su apoyo y cooperación.

<sup>22</sup> Véase la declaración de Octavio Paz, "Uno es promovido con el consentimiento

dad de aceptar un compromiso no solamente nos dice algo de la naturaleza del proceso político en México en sí, sino también que el poder presidencial se ve limitado por otros grupos políticos.

Un segundo problema que ha sido planteado en relación al proceso de designación, es su competitividad. Una vez más, el problema de definición es muy importante porque, en un sentido limitado, todos los sistemas políticos muestran diversos grados de competitividad. Esta palabra, tal como se usa en el trabajo, significa que dos o más candidatos tienen una oportunidad razonable de lograr la postulación del partido oficial para un puesto de elección. La siguiente descripción del proceso de postulación de gobernadores y presidentes toma en cuenta dos características importantes de la política mexicana, necesarias para entender ese proceso. De un lado, existe competencia dentro de la élite dominante para lograr el puesto de presidente o de gobernador; de otro, parece ser que la capacidad política y personal del precandidato, según es definida por la élite política y no por los grupos de oposición, es extremadamente importante en la selección final.

Un examen cuidadoso del proceso de selección de gobernadores durante los dos últimos años da a conocer condiciones ya presentes en la postulación presidencial. Así, se ve, en primer lugar, que en todas las campañas gubernamentales hubo más de un precandidato fuerte; en segundo término, que el candidato final no es siempre el precandidato manifiesto o "fuerte"; y, finalmente, que a la vez que hay ciertas tendencias generales en las postulaciones, cada candidato parece requerir atributos únicos, a menudo peculiares, para cada estado en cada elección específica. Algunos casos concretos son ilustrativos.

La comparación de los procesos preelectorales de Sinaloa en 1968 y 1974 revelan varias características de las campañas para postular gobernadores. En 1968, el entonces gobernador de Sinaloa, Leopoldo Sánchez Celis, confeccionó la lista usual de tres precandidatos (la terna). El precandidato más fuerte era Miguel Leysson Pérez, próspero agricultor y director del PRI en Sinaloa; en segundo lugar estaba un íntimo amigo del gobernador, el senador Amado Estrada, y la tercera posibilidad era Alfredo Valdez Montoya. El gobernador comunicó al entonces presidente del CEN del PRI que cualquiera de los tres sería un candidato aceptable. Políticamente, la balanza empezó a inclinarse en favor de Valdés Montoya, después de que

de nuestros superiores. Aunque el partido es bastante desdeñoso de las elecciones democráticas, respeta el poder de veto aristocrático: el presidente tiene el derecho indiscutible de escoger a su sucesor, aun cuando debe consultar a los anteriores presidentes y a los altos funcionarios. La ley no escrita es que su candidato al menos no deberá provocar la oposición de estos líderes", p. 29.

el gobernador anunció que su estado necesitaba más un buen administrador que un político. Valdez Montoya, como tesorero del estado, se había distinguido (desde el punto de vista de la élite gobernante), por su esfuerzo en lograr el desarrollo económico de la entidad. El gobernador Sánchez Celis tenía suficiente influencia entre los líderes políticos estatales y entre los líderes del partido nacional para lograr que fuera escogido uno de sus tres candidatos.<sup>23</sup>

En 1974, Sinaloa tenía varios precandidatos fuertes y, entre ellos, estaba un buen amigo y colaborador de Echeverría, Gilberto Ruiz Almada, oficial mayor de la Presidencia; Salvador Robles Quintero, segundo de a bordo del hermano del presidente en el Banco Cinematográfico, y Renato Vega Alvarado, oficial mayor del Departamento del Distrito Federal. La elección final favoreció al senador Alfonso Calderón Velarde, un viejo líder obrero de Sinaloa que no estaba conectado ni con el anterior gobernador, ni con el actual.<sup>24</sup> La opinión de diversos editoriales sugirió que había sido seleccionado para contrarrestar la crítica a las políticas del gobernador en turno en favor de los sectores privilegiados. Su selección fue una completa sorpresa. Ambos casos ponen de manifiesto ciertas cualidades del sistema. Ante todo, que el presidente no impuso para gobernador en 1974 a Ruiz Almada, amigo y colaborador cercano. Resulta también evidente que en 1968 el gobernador tuvo cierta influencia en el proceso de selección pero, en 1974, el gobernador tuvo poca si no es que ninguna. Otra cualidad implícita es que la tendencia al ocultamiento propia del sistema contribuyó a que fuera impredecible la identidad del candidato final. Por último, aquellas personas que hicieron la decisión consideraron la inestable situación política lo suficientemente importante como para seleccionar a un candidato que, según ellos, pudiera contrarrestar esa situación.

Uno de los reveses más notables de un "precandidato seguro" tuvo lugar en 1961 en el estado de Sonora, cuando Fausto Acosta Romo recibió el apoyo público de dos de los tres sectores del partido oficial. Pero, en asamblea posterior, el tercer sector, representado por la CTM, dio su apoyo a Luis Encinas Johnson, quien finalmente fue el precandidato y gobernador de Sonora. La naturaleza competitiva del sistema dentro de la élite gobernante también se confirma por el número de precandidatos

<sup>23</sup> El propio Sánchez Celis no era el candidato obvio, pero le ganó la designación a un amigo del ex gobernador de Sinaloa, hombre fuerte local y presidente del CEN del PRI, general Gabriel Leyva Velázquez. Leyva Velázquez perdió frente al secretario de Gobernación en esa batalla para obtener que su candidato lo sucediera en 1962. *Excélsior*, febrero 1, 1974, p. 10.

<sup>24</sup> *Hispano Americano*, abril 29, 1974, p. 23.

que han competido más de una vez, haciendo patente que los propios candidatos consideran tener la posibilidad de ganar. Uno de tales casos fue el de Enrique Bravo Valencia, ex diputado federal y senador, alcalde de Morelia y presidente del PRI en Michoacán. Candidato por cuarta vez, usó los métodos típicos de los candidatos del partido oficial, o sea, declaraciones de apoyo de varios grupos y largas listas de firmas, pero perdió ante un grupo de precandidatos más fuertes, entre los que destacaba un secretario del gabinete en la actual administración. Empero, algunos de los que perdieron una vez han triunfado en un intento posterior, como es el caso del gobernador de Tlaxcala, recientemente electo.

La más controvertida de las últimas postulaciones tuvo lugar en Veracruz. Un influyente líder regional intentó imponer a su candidato, un convertido político local, quien había sido considerado responsable de muchas de las dificultades políticas en el estado. El liderazgo del partido oficial se vio obligado al malabarismo político, al hacer declaraciones tanto favorables como neutrales acerca de la supuesta candidatura. Otros intereses en el estado inmediatamente expresaron sus opiniones ante el presidente y el liderazgo nacional, y el "candidato seguro" tuvo que retirarse del proceso de selección.

Los ejemplos del proceso de postulación anteriormente mencionados revelan varios aspectos del proceso de toma de decisiones en México. Los estrechos vínculos con el presidente no dan a un precandidato la seguridad de ser seleccionado para una gubernatura. Otros precandidatos creen que ellos tienen algo que ofrecer al presidente y a otros altos funcionarios, lo cual los hace competir con los amigos personales del presidente. Por último, los intereses locales pueden hacer y hacen llamados al presidente, que traen como resultado el retiro de algunos precandidatos.

El presidente es confrontado por grupos que tienden a limitar su capacidad para imponer su selección personal. Estos grupos son producto del personalismo, el nepotismo y la cooptación en el proceso político. Estas tres prácticas tienen una importancia primaria en el sistema, en buena medida porque la lealtad personal es todavía el rasgo dominante de la cultura política, aun cuando la presidencia haya sido institucionalizada, y ayudan a explicar las limitaciones del control presidencial sobre el proceso de selección.

Un logro de la Revolución Mexicana, en el que tanto críticos como apologistas están generalmente de acuerdo, es que el presidente Calles y sus partidarios tuvieron éxito en reemplazar el dominio de una sola persona por el dominio de un partido político. Desde 1935 ningún hombre ha tenido éxito en continuar en la presidencia de México más allá del término legal, ya sea controlando a la persona que le sucede o repitiendo

como presidente. A pesar de ello, el continuismo o la repetición de personas en altos puestos públicos no ha sido eliminado con la sustitución de la reelección del presidente por un partido dominante (PRI y sus predecesores). De hecho, México es gobernado por un grupo persistente de individuos descritos vagamente por algunos estudiosos como la "Familia Revolucionaria".

El gobierno de un hombre ha sido descartado por un sistema que realista y simbólicamente es una pirámide política.<sup>25</sup> La piedra angular de esa pirámide es la lealtad, lealtad a un proceso que beneficia a los participantes y, *desde su punto de vista*, a México. El sistema, informalmente controlado por la Familia Revolucionaria, exige la lealtad de sus subordinados, quienes, en correspondencia, reciben el poder para mantener su posición en la jerarquía política, así como para incrementar su influencia dentro de la Familia.

Sin la lealtad suprema al sistema, la estructura política podría desintegrarse y desaparecer el misterio que rodea al proceso de selección dentro del círculo interior. En un sentido, esta lealtad se ejemplifica por el hecho de que en los últimos 40 años sólo unos cuantos hombres en el círculo interior, o en sus márgenes, han llevado sus desacuerdos personales a la arena pública y ninguno, con la posible excepción de Braulio Maldonado, ex gobernador de Baja California Norte, ha escrito un libro acerca de sus asuntos políticos en el cual, franca y abiertamente, pretende ilustrar las labores internas de la Familia Revolucionaria.<sup>26</sup> El sistema demanda disciplina política y la recibe cada año de numerosos políticos. Ellos pueden criticar en privado a la pirámide, pero en público mantienen el silencio de la tan a menudo descrita máscara mexicana.<sup>27</sup>

El continuismo sigue siendo una característica del proceso político nacional y sólo ha desaparecido a nivel presidencial. Esta afirmación se ejemplifica con el análisis de las carreras de un grupo selecto de funcionarios

<sup>25</sup> Véase a Paz para alusiones históricas sobre el simbolismo de la pirámide en México.

<sup>26</sup> Un ex gobernador de Yucatán rehusó conversar con el autor, debido a que, como dijo a un intermediario, "había alguien más en la administración nacional que lo había disciplinado hacía años al decirle entre otras cosas que no hiciera ninguna declaración pública posterior sobre política, y que estaba temeroso de ofender a ese individuo".

<sup>27</sup> La misma impredecibilidad del proceso político es explicada en parte por la naturaleza muy personalizada del sistema. La reciente candidatura de Emilio Sánchez Piedras para gobernador de Tlaxcala permite ver claramente esto. Fue condeñado al ostracismo durante los últimos 14 años, después de que pronunció un discurso en favor de Cuba en 1960 cuando era líder de la Cámara de Diputados (perdió este puesto debido a su discurso). *Excélsior*, mayo 2, 1974.

públicos quienes, en buena parte, mantienen su lealtad a un sistema por lazos familiares con otros miembros de la élite gobernante (familias burocráticas y nepotismo), por la lealtad personal a un político influyente (personalismo y camarillismo) y por los intentos del sistema para cooptar a los que están fuera y reintegrar al redil a los descarriados (cooptación).

El autor ha intentado examinar los antecedentes de todos los políticos influyentes de México, que han sido considerados por los analistas más importantes del sistema político mexicano como miembros de la familia gobernante, así como determinar las interrelaciones en las carreras de estos individuos.<sup>28</sup> El análisis de estos datos pone de manifiesto que el continuismo dentro de un grupo relativamente pequeño ha sido una característica persistente del sistema mexicano. De aquí que este estudio intente demostrar la importancia del personalismo, las relaciones familiares y la cooptación en el proceso de continuismo político, y como una limitación al poder presidencial en el proceso de selección.

#### PERSONALISMO

El personalismo en el proceso político mexicano se ejemplifica por la camarilla o *clique* político. A pesar de la importancia clave de este proceso para entender el sistema político, ningún estudioso norteamericano, excepto Johnson y Camp, ha dedicado alguno de sus análisis a este fenómeno. "La camarilla o *clique* político es clave para entender la creación, mantenimiento y transmisión de poder dentro del Partido Revolucionario Institucional de México." Es un término que denota un compadrazgo personal, basado en buena medida en las lealtades políticas de los seguidores y sus líderes.<sup>29</sup> Este *clique* personal, como el sistema oficial mismo, tiende a formar una estructura piramidal dentro de la pirámide más grande del sistema oficial. Sin embargo, no debería darse por sentado que *todos* los miembros de una camarilla determinada son leales al hombre que está en la cima, pero sí que hay muchas camarillas dentro de la camarilla original encabezadas por individuos que reciben las lealtades. Para dar una explicación realista de este proceso, es preciso examinar el sistema político mexicano en un momento dado para determinar quién es el líder de la Familia Revolucionaria, para nuestros propósitos, la camarilla primaria. Normalmente, excepto

<sup>28</sup> Incluye un grupo de hombres clave, totalizando alrededor de 400, cuyas biografías aparecen en Roderic Ai Camp, *Mexican Political Biography, 1935-74*, Tucson, University of Arizona Press, 1976.

<sup>29</sup> Kenneth F. Johnson, *Mexican Democracy: A Critical View*, Boston, Allyn and Bacon, 1971, p. 70.

cuando un presidente débil sucede a un presidente fuerte, la cabeza de la camarilla primaria será el presidente de México. Las camarillas secundarias a menudo serán encabezadas por sus colaboradores más cercanos, generalmente miembros del gabinete, al frente de las principales agencias descentralizadas o en el Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del partido oficial y, ocasionalmente, en los sindicatos u organizaciones sectoriales. Las camarillas que ocupan un tercer nivel están encabezadas por individuos que, a su vez, son leales a los hombres más cercanos al líder de la Familia Revolucionaria. Otros niveles inferiores pueden ser determinados, aun y cuando en el periodo examinado por el autor (1934-74) no fue posible identificar camarillas que sobrepasaran el cuarto nivel. Simbólicamente, podemos resumir que la camarilla viene a ser un reducido grupo piramidal, el cual, a su vez, es absorbido por uno más grande y, posteriormente, por una estructura piramidal aún mayor, hasta que finalmente emerge el sistema o la pirámide misma.

La camarilla no ha sido examinada por los estudiosos porque consiste en una agrupación de personalidades cuya extensión sólo puede ser determinada identificando las lealtades personales y las conexiones en las carreras de los individuos, a fin de comprobar si existe tal relación. A pesar de las dificultades obvias para identificar esas relaciones, el autor ha sido capaz de lograr esto en un buen número de casos, familiarizándose en cierto

## Cuadro B

NÚMERO DE MIEMBROS DE LAS CLIQUES POLÍTICAS INICIADAS  
EN UNA CAMARILLA PRIMARIA ENCABEZADA POR UN PRESIDENTE  
MEXICANO

Presidente	Camarilla				Total
	1er. nivel	2o. nivel	3er. nivel	4o. nivel	
Cárdenas	26	43	15	1	85
Ávila Camacho	14	20	2	—	36
Alemán	32	36	5	1	74
Ruiz Cortines	9	1	1	1	12
López Mateos	20	5	—	—	25
Díaz Ordaz	8	6	8	2	24
Echeverría	20	16	2	—	38

<sup>a</sup> El hecho de pertenecer a una *clique* está determinado por una de tres condiciones: el líder de la camarilla designó a una persona para un puesto público; el líder de la camarilla ayudó a un individuo a obtener un puesto público de alguien más; o el líder y el seguidor eran familiares. Esta información se basa en cientos de cartas entrevistas y memorias publicadas.

detalle con sus carreras. Los resultados de este esfuerzo han hecho posible identificar a 121 individuos dentro de la camarilla del nivel primario, tomando a los siete últimos presidentes como los líderes de la camarilla primaria. (Cuadro B.) Esta muestra desde luego no incluye a *todos*, desde el momento en que no fue posible identificar específicamente a muchos políticos influyentes como miembros de una camarilla determinada; la cantidad de miembros identificables de una camarilla es mucho mayor entre los presidentes que han sido clasificados por la mayoría de los estudiosos como "fuertes" (Lázaro Cárdenas, Miguel Alemán, Adolfo López Mateos y Luis Echeverría), que entre aquellos que no lo son. La capacidad de estas camarillas para desenvolverse en escalones más bajos de grupos de apoyo parece también estar determinada por el esfuerzo continuado del líder de la camarilla primaria para permanecer como un miembro fuerte de la familia. Las camarillas de Cárdenas y de Alemán deben ser tomadas en cuenta en forma especial. La repentina muerte de López Mateos trajo como consecuencia una pérdida de ímpetu en el desarrollo de su camarilla y, por necesidad, sus miembros vinieron a formar parte de otra camarilla política. Ávila Camacho tenía una fuerte camarilla secundaria debido, en buena medida, a las lealtades logradas por sus dos hermanos.

Las identificaciones de la camarilla, además de ser inherentemente difíciles de comprobar, son también sutiles en virtud de que cambian al modificarse la fortuna del líder de la misma.<sup>30</sup> Los miembros del grupo primario han sido más estables, desde el momento en que han sido dirigidos por los presidentes mexicanos que generalmente han tenido un ímpetu ascendente y consistente dentro de la pirámide. Los líderes de camarillas secundarias, no obstante, tienden a fluctuar, permaneciendo con el "grupo en el poder" en una administración y con el "grupo fuera del poder" en la siguiente.<sup>31</sup>

Los miembros más poderosos de la familia pueden ser identificados, en

<sup>30</sup> Richard Fagen y William Tuohy describen de manera adecuada el impacto de las fortunas fluctuantes entre los líderes políticos mexicanos: "Ya que las carreras derivan de una secuencia de designaciones que dependen en buena medida de lealtades y vínculos personales, un político agresivo y con éxito a menudo reúne un círculo de seguidores (brazos) que están en deuda con él como jefe o patrón y que necesariamente están identificados con él. Tales agrupaciones se conocen comúnmente como camarillas. A todos los niveles. De este modo, a todos los niveles hay una tensión sustancial entre la necesidad de ser identificado con y protegido por un patrón, y la necesidad de mantener una suficiente independencia de acción, identificación y otros contactos que le permiten a uno rescatarse a sí mismo, en el caso de que la carrera y la influencia del patrón empiece a declinar." *Politics and Privilege in a Mexican City*, Stanford, Stanford University Press, 1972, pp. 25-26.

<sup>31</sup> Martin H. Greenberg, *Bureaucracy and Development: A Mexican Case Study*, Lexington, D. C. Heath, 1970, p. 68.

parte, a través de su capacidad para retener posiciones de alto nivel, independientemente de la administración.<sup>32</sup> Esto ha sido cierto para un selecto grupo de mexicanos, menos de dos docenas en los últimos 40 años. Es difícil colocar a una persona en una camarilla determinada durante toda su carrera, dado que un individuo avanza y sostiene su posición principalmente por su habilidad para determinar cuáles líderes van a sobrevivir y avanzar dentro del sistema. Los hombres que han sido clasificados dentro de una camarilla determinada en los cuadros siguientes han sido incluidos en virtud de su identificación positiva con esa *clique* en alguna etapa de su carrera, preferentemente en una etapa temprana y *antes* de obtener un puesto que los clasificaría como influyentes políticos. (Cuadros B y C.)

En la mayor parte de los casos de identificación con una camarilla es claro el punto en el cual una persona es reclutada dentro del grupo, así como en el sistema. No es sorprendente que las principales fuentes de reclutamiento dependan casi enteramente de las experiencias en la carrera y en el entrenamiento del líder de la camarilla primaria. Esta división en la camarilla primaria se lleva a otros niveles en virtud del efecto multiplicador de las asociaciones de las carreras del grupo original. Por ejemplo, los contactos revolucionarios son importantes en los grupos primarios de Cárdenas, Ávila Camacho y, en menor grado, en el de Ruiz Cortines, pero son inexistentes para todos los otros presidentes que no estuvieron personalmente involucrados en la Revolución y que no tuvieron carreras militares. (Cuadro C). En términos de educación preuniversitaria, los presidentes sin educación universitaria formal (Cárdenas, Ávila Camacho y Ruiz Cortines) no tienen en sus camarillas un gran número de contactos iniciados en la escuela, aun cuando todos ellos tuvieron contactos significativos en la escuela primaria, ilustrativos de las lealtades que se desarrollaron en la infancia.<sup>33</sup> En contraste, los presidentes con educación universitaria tienen un número abrumador de contactos procedentes de esta fuente (Alemán, López Mateos, Díaz Ordaz y Echeverría).<sup>34</sup> El énfasis en la carrera también se manifiesta por el hecho de que Cárdenas y Alemán tuvieron puestos bastante importantes en sus primeros años en la política de Michoacán y Veracruz, lo que

<sup>32</sup> La posición de nivel más alto se define en la nota a del Cuadro E.

<sup>33</sup> Cárdenas asistió a la escuela primaria con su secretario de Industria y Comercio, Ávila Camacho fue a la escuela con Vicente Lombardo Toledano, y la carrera administrativa de Ruiz Cortines dependió de sus relaciones con un maestro que llegó a ser líder revolucionario. Véase el trabajo del autor "Mexican Governors since Cárdenas, Education and Career Contacts", *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*, noviembre, 1974, pp. 454-481.

<sup>34</sup> Los contactos personales de Díaz Ordaz, como estudiante, disminuyeron considerablemente por el hecho de que fue a la Universidad de Puebla en lugar de asistir a la Universidad Nacional.

## Cuadro C

## CAMARILLAS Y RECLUTAMIENTO DESDE CÁRDENAS A ECHEVERRÍA

<i>Presidente y tipo de reclutamiento</i>	<i>Camarilla</i>				<i>Total</i>
	<i>1er. nivel</i>	<i>2o. nivel</i>	<i>3er. nivel</i>	<i>4o. nivel</i>	
<b>Cárdenas</b>					
Revolución	9	10	—	—	19
Estado	8	9	1	—	18
Sector privado	3	9	2	1	15
Escuela	1	6	5	—	12
Familiares	1	2	—	—	3
Burocracia Fed.	2	1	5	—	8
<b>Total<sup>a</sup></b>	<b>24 (2)</b>	<b>37 (6)</b>	<b>13 (2)</b>	<b>1</b>	<b>75 (85)</b>
<b>Ávila Camacho</b>					
Revolución	7	2	—	—	9
Estado	1	4	—	—	5
Sector privado	1	2	—	—	3
Escuela	1	4	1	—	6
Familiares	2	4	—	—	6
Burocracia Fed.	—	4	—	—	4
<b>Total</b>	<b>12 (2)</b>	<b>20</b>	<b>1 (1)</b>	<b>0</b>	<b>33 (36)</b>
<b>Alemán</b>					
Revolución	—	—	—	—	0
Estado	4	2	—	—	6
Sector privado	1	5	—	—	6
Escuela	26	14	2	1	43
Familiares	—	6	—	—	6
Burocracia Fed.	1	6	2	—	9
<b>Total</b>	<b>32</b>	<b>33 (3)</b>	<b>4 (1)</b>	<b>1</b>	<b>70 (74)</b>
<b>Ruiz Cortines</b>					
Revolución	3	—	—	—	3
Estado	1	—	—	—	1
Sector privado	1	—	—	—	1
Escuela	—	—	—	—	0
Familiares	—	1	—	—	1
Burocracia Fed.	4	—	—	—	4
<b>Total</b>	<b>9</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>10</b>

Cuadro C (continúa)

<i>Presidente y tipo de reclutamiento</i>	<i>Camarilla</i>				<i>Total</i>
	<i>1er. nivel</i>	<i>2o. nivel</i>	<i>3er. nivel</i>	<i>4o. nivel</i>	
López Mateos					
Revolución	—	—	—	—	0
Estado	1	1	—	—	2
Sector privado	—	3	—	—	3
Escuela	12	—	—	—	12
Familiares	—	—	—	—	0
Burocracia Fed.	3	1	—	—	4
<b>Total</b>	<b>16 (4)</b>	<b>5</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>21 (25)</b>
Díaz Ordaz					
Revolución	—	—	—	—	0
Estado	—	1	—	—	1
Sector privado	—	—	1	1	2
Escuela	2	3	5	—	10
Familiares	—	—	—	—	0
Burocracia Fed.	1	2	2	1	6
Electivo	2	—	—	—	2
Campaña	3	—	—	—	3
<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>6</b>	<b>8</b>	<b>2</b>	<b>24</b>
Echeverría					
Revolución	—	—	—	—	0
Estado	—	—	—	—	0
Sector privado	1	3	1	—	5
Escuela	10	9	1	—	20
Familiares	3	—	—	—	3
Burocracia Fed.	4	2	—	—	6
Electivo	—	1	—	—	1
Campaña	2	—	—	—	2
<b>Total</b>	<b>20</b>	<b>15 (1)</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>37 (38)</b>

<sup>a</sup> Los números entre paréntesis incluyen a individuos que pudieron ser identificados como miembros de una camarilla, pero cuyos medios de reclutamiento no pudieron ser determinados.

se hace patente por el gran número de contactos del terruño, especialmente en el grupo de Cárdenas. Por otra parte, Díaz Ordaz y Echeverría nunca tuvieron una posición administrativa o de elección de naturaleza local

(Echeverría es originario del Distrito Federal) y, consecuentemente, sus camarillas no reflejaron esta fuente de contacto. El factor confianza o lealtad en la camarilla se muestra no solamente por estas amistades de largo tiempo iniciadas a principios de la carrera de una persona, sino también por la continua importancia del puesto más significativo para hacer contactos, el de secretario privado. Esta posición, más que ninguna otra en el sistema político mexicano, requiere de un vínculo definido de lealtad y confianza entre quien tiene la posición y el que lo emplea.

Las tendencias en las carreras de los líderes políticos también se reflejan en los patrones de reclutamiento de las camarillas. El reclutamiento entre los políticos de nivel estatal ha disminuido desde Alemán, pues sólo hay cuatro casos en los cuatro últimos grupos primarios. El contacto en la burocracia nacional ha pasado de ser el menos importante en el grupo de Cárdenas al primer lugar desde Alemán, indicio de la importancia de las carreras basadas en la administración nacional.

Las dos camarillas primarias consideradas como prototipo desde 1935 son la de Cárdenas, representando al grupo reclutado de fuentes revolucionarias y de gobiernos estatales, y la de Alemán, ilustrativa del grupo reclutado por contactos educativos y en el gobierno federal. Un examen detallado de estas dos camarillas da una idea más exacta de cómo se desarrollan estas relaciones y qué tipo de individuo es miembro de una camarilla.

#### *Las camarillas de Cárdenas y de Alemán*

Cárdenas, como líder de una de las más importantes camarillas primarias en la política mexicana reciente, fue por sí mismo un ejemplo de reclutamiento revolucionario, primero como subordinado de Obregón y, después, de Calles. El grupo de Cárdenas fue integrado por personas reclutadas dentro de seis categorías: revolucionaria o militar, de puestos estatales, la escuela, la secretaría privada, la burocracia federal y la familia. (Cuadro D). Un ejemplo de un contacto revolucionario fue Eduardo Hay, quien peleó con Cárdenas a las órdenes del general Obregón y llegó a ser Jefe del Estado Mayor bajo los generales Iturbe y Villarreal. Cárdenas lo designó Secretario de Relaciones Exteriores en 1935. Los secretarios privados fueron también un grupo importante en su camarilla, y tres de ellos llegaron a ser muy prominentes. Uno particularmente importante fue Luis I. Rodríguez, quien en 1937 ascendió de esa posición a la de gobernador de Guajalajara entre 1937-1938 y 1939-1940 y, en el ínterin, fue presidente del SEN del Partido de la Revolución Mexicana (precursor del PRI). Más tarde, fue senador federal durante el régimen de Ruiz Cortines, 1952-1958.

Aun cuando Cárdenas no asistió a la universidad, su contacto personal

## Cuadro D

## CONTINUISMO DE LA CAMARILLA DE CÁRDENAS

Posición	Administración					
	Ávila Camacho	Alemán	Ruiz Cortines	López Mateos	Díaz Ordaz	Echeverría
Agencia descentralizada	1	2	1	—	—	—
Gabinete	2	—	2	1	—	—
Gobernador	1	2	3	—	—	—
Embajador	2	—	—	—	—	—
Senador	—	1	1	—	—	1
CEN/PRI	1	1	2	—	—	—
Sindicato	1	—	—	—	—	—
Suprema Corte	—	—	—	1	1	1
Total	8	6	9	2	1	2

## CONTINUISMO DE LA CAMARILLA DE ALEMÁN

Posición	Administración					
	Ávila Camacho	Alemán	Ruiz Cortines	López Mateos	Díaz Ordaz	Echeverría
Agencia descentralizada	—	—	2	—	—	2
Gabinete	—	—	3	3	2	—
Gobernador	—	—	2	—	—	—
Senador	—	—	3	—	1	—
Suprema Corte	—	—	2	5	5	5
Precandidato a la presidencia	—	—	2	—	1	—
Sindicato	—	—	—	—	1	—
Total	—	—	14	8	10	7

con Efraín Buenrostro Ochoa en la escuela primaria creó el tipo de lealtad personal que duraría toda la vida, así como de confianza necesaria en la carrera de un político mexicano. Pasó de Secretario General de Gobierno de Cárdenas en Michoacán a Subsecretario de Hacienda y, posteriormente fue Secretario de Industria y Comercio durante su administración. Durante el régimen de Ávila Camacho fue Director General de Pemex. Cárdenas que llegó a ser prominente en el ámbito nacional debido a sus habilidades

como gobernador de Michoacán, también introdujo a muchos de sus partidarios de esa época en la política nacional, uno de los cuales fue Raúl Castellanos Jiménez Jr., quien inició su carrera con Cárdenas como juez del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Michoacán. Fue Procurador General del Distrito Federal y de 1963 a 1972 Ministro de la Suprema Corte. A pesar de que Cárdenas tuvo muchos hermanos y hermanas, únicamente uno, Dámaso, destacó en la política, fungiendo como gobernador de Michoacán durante la administración de Alemán.

El continuismo de la camarilla de Cárdenas fue perpetuado por muchos miembros de ese grupo primario. Un excelente ejemplo es Luis I. Rodríguez, quien ayudó a su protegido, Carlos A. Madrazo, después de que fue su secretario privado cuando Rodríguez fue gobernador de Guanajuato y presidente del CEN del PRM. Madrazo siguió adelante llegando a diputado federal en la administración de Ávila Camacho, a gobernador de Tabasco en la de López Mateos y, al igual que su mentor, a la presidencia del CEN del PRI en la administración de Díaz Ordaz. Él, a su vez, creó una camarilla de tercer nivel, de la que formó parte su hijo Carlos, recientemente electo diputado federal por el Distrito Federal. También fue miembro de esa camarilla Lauro Ortega quien, junto con Madrazo, contribuyó a formar en 1942 la Confederación Nacional de Organizaciones Populares y llegó a ser Secretario General de Madrazo en el CEN del PRI, reemplazándolo como presidente del CEN cuando aquél fue presionado para renunciar en 1965.

La camarilla original de Cárdenas tiene un total de 26 miembros identificables y 12 que continuaron en altas posiciones político-administrativas más allá de su régimen. Conjuntamente, estos individuos ocuparon 28 posiciones de alto nivel en las subsiguientes administraciones, en especial en la de Ruiz Cortines.

La camarilla de Alemán, al igual que la de Cárdenas, era numerosa, pero reclutada en diferentes fuentes: la escuela primaria, la preparatoria y universidad y, con menor importancia, de la política estatal de Veracruz. (Cuadro D.) Ningún miembro de la camarilla primaria fue revolucionario o pariente, desde el momento en que el propio Alemán no fue un revolucionario, ni tuvo algún hermano activo en la política. La camarilla de Alemán es el prototipo del nuevo liderazgo civil-burocrático que caracteriza a México desde mediados de los cuarentas.

Un porcentaje abrumador de integrantes de su camarilla procedieron de las relaciones escolares hechas antes de que Alemán cumpliera los 23 años de edad. Esto no sólo es ilustrativo de la importancia que tiene el sistema educativo para el reclutamiento político en el México moderno,

sino también de la importancia de las viejas amistades y la confianza que se requiere para ser de los más cercanos colaboradores.

Uno de los más destacados condiscípulos de Alemán en la Universidad Nacional de México fue Ernesto P. Uruchurtu, quien hasta 1946 únicamente ocupó puestos judiciales y administrativos secundarios; en ese año se convirtió en secretario auxiliar de la campaña presidencial de Alemán. Durante un corto lapso fungió como secretario General del Comité Ejecutivo Nacional del PRI, dejando el puesto para ser subsecretario y después secretario de Gobernación. Ruiz Cortines lo designó en 1952 Jefe del Departamento del Distrito Federal y, a fines de su administración, surgió como precandidato a la presidencia. A pesar de que perdió en la carrera presidencial continuó como Jefe del Departamento del Distrito Federal en los regímenes de López Mateos y de Díaz Ordaz, hasta 1966, cuando fue obligado a renunciar en medio de una campaña contra la corrupción. Alemán no utilizó a sus secretarios privados como posición de reclutamiento para su camarilla, debido a que Rogerio de la Selva estuvo en ese puesto de 1934 a 1946 ininterrumpidamente; es decir, estuvo al lado de Alemán desde que éste estuvo en el Tribunal Superior de Justicia de Veracruz. De la Selva fungió como secretario del presidente en el régimen de Alemán y fue de nuevo su secretario privado cuando dejó la presidencia y dirigió el Consejo Nacional de Turismo.

Las camarillas secundarias pueden ser bien ejemplificadas utilizando al grupo político que rodeaba a E. P. Uruchurtu. Uno de estos hombres, Arturo González Cosío, fue su secretario auxiliar mientras Uruchurtu fue Jefe del Departamento del Distrito Federal. En 1970 estuvo en un puesto de nivel intermedio en la Secretaría de Industria y Comercio y, posteriormente, fue Secretario de Educación Política en el CEN del PRI y miembro de su nuevo Consejo Consultivo. Dos años más tarde, se enfrentó al ex presidente del Partido Acción Nacional, Manuel Hinojosa, en la campaña para diputado federal por el Distrito Federal, ganando la elección.<sup>35</sup> Otra persona fue su padre, Gustavo, quien fue diputado federal en los veinte y que llegó a senador federal por Sonora durante la administración de Alemán.

El grupo primario de Alemán, como el anterior de Cárdenas, siguió teniendo influencia en la política de México mucho tiempo después de que la administración de Alemán tocó a su fin en 1952. Dieciocho de los 37

<sup>35</sup> La postulación por parte del PRI para representar a un distrito legislativo por lo general es el equivalente de una elección. No obstante, no siempre es este el caso, y en las elecciones de 1973 el partido oficial "sacrificó" a varios de sus candidatos que fueron disciplinados por su comportamiento. El autor está usando la frase "ganando la elección" para indicar que el individuo objeto de discusión no fue sacrificado ante un candidato fuerte de la oposición.

miembros del grupo primario ocuparon 39 puestos de alto nivel en las siguientes administraciones.

En la medida en que el presidente es más joven, el grupo primario surgido a su alrededor tiene mayores posibilidades de seguir siendo influyente en administraciones posteriores. El personalismo no ha sido en realidad reemplazado por la institucionalización, sino que continúa funcionando como un fuerte vínculo entre las *cliques* políticas constituidas a través de lazos de lealtad que culminan en una camarilla líder. Estas camarillas compiten entre sí para adquirir el control de la Familia Revolucionaria, aun cuando el control de una sola camarilla nunca puede ser absoluto. Las luchas por el poder entre varios individuos en el seno del partido oficial son frecuentemente conflictos entre camarillas competidoras, más que verdaderos debates ideológicos. Esto explica por qué es imposible para el presidente tener un control absoluto sobre el proceso de selección.

De ahí que, en conjunto, las posiciones de alto nivel son ocupadas en cierto momento por los miembros de todas las camarillas anteriores, más aquellos individuos que pertenecen a grupos que están compitiendo con la camarilla primaria del presidente en turno. La importancia del continuismo en la política mexicana puede ejemplificarse con un análisis de los antecedentes de la carrera de los 201 funcionarios públicos de alto nivel de la administración de Díaz Ordaz, el antecesor inmediato del régimen actual. Las anteriores camarillas primarias y secundarias contribuyeron con el siguiente número de personas a la administración de Díaz Ordaz: Cárdenas (6), Ávila Camacho (3), López Mateos (5), Alemán (20) y Echeverría, tomada como una camarilla competitiva (10). Cuarenta y cuatro de los funcionarios públicos de alto nivel, que representaron el 22% del total de la administración de Díaz Ordaz, estaban positivamente identificados como miembros de otras camarillas primarias. (Cuadro E.)

### Cuadro E

#### REPETICIÓN DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS DE ALTO NIVEL EN LA ADMINISTRACIÓN DE DÍAZ ORDAZ, 1964-1970

Funcionarios públicos de alto nivel	1er. nivel <sup>a</sup>	2o. nivel	3er. nivel	Miembros de la familia re- volucionaria <sup>b</sup>	Total de los que tenían experiencia anterior
201	77	78	98	16	149
100%	38.3%	38.8%	48.8%	08%	74.1%

<sup>a</sup> Los funcionarios públicos de primer nivel son personas con las siguientes posiciones: secretario y subsecretario del gabinete, director general de las principales em-

El continuismo no solamente está restringido a miembros identificables de las camarillas primarias o secundarias, sino que también es una característica de la mayoría de los funcionarios de alto nivel. La mayor parte de los funcionarios públicos designados para ocupar los puestos de alto nivel en la administración de Díaz Ordaz, por ejemplo, tuvieron puestos similares en administraciones anteriores. Específicamente 77, o sea el 38% ya habían ocupado en otras administraciones puestos de primer nivel; 78

presas descentralizadas, presidente de la Cámara de Diputados y Senadores, secretario general de los sindicatos más importantes y de organizaciones priístas; miembros del Comité Ejecutivo Nacional del PRI; gobernadores, presidente de la Suprema Corte y los embajadores de México en Estados Unidos, Gran Bretaña y la OEA.

Los funcionarios públicos de segundo nivel incluyen: al oficial mayor de las secretarías, subdirectores de las principales empresas descentralizadas; senadores, directores de empresas descentralizadas de segundo nivel, secretario general de los sindicatos nacionales secundarios; alcalde de Guadalajara y de Monterrey; presidente del PRI en el D.F., presidente de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje; vicepresidente de la Cámara de Diputados y la de Senadores.

Los funcionarios públicos de tercer nivel incluyen: diputados federales; secretario general de Gobierno (Estado); posiciones de tercera y cuarta categoría en el gabinete; juez de la Suprema Corte y subdirector de las empresas descentralizadas secundarias.

- <sup>b</sup> Los miembros de la Familia Revolucionaria pueden definirse como aquellas personas que tuvieron tres o más posiciones de primer nivel en administraciones anteriores.

#### REPETICIÓN DE FUNCIONARIOS DE ALTO NIVEL EN LA ADMINISTRACIÓN DE DÍAZ ORDAZ, 1971-1974

Funcionarios públicos de alto nivel	Administración de Echeverría <sup>b</sup>				
	1er. nivel	2o. nivel	3er. nivel	Miembros de la familia revolucionaria	Total de los que tenían experiencia anterior
169 <sup>a</sup>	52 30.8%	18 10.7%	19 11.2%	9 5.3%	82 48.6%

<sup>a</sup> El total de la muestra ha sido reducido a 169, como consecuencia de que dieciocho personas habían fallecido para 1971, trece estaban en su puesto en 1973 y una enferma.

<sup>b</sup> Para una información más amplia sobre los resultados, ver el excelente trabajo de Peter H. Smith, "Continuity and Turnover Within the Mexican Political Elite 1800-1971", preparado para el IV Congreso Internacional de Estudios Mexicanos Santa Mónica, California, octubre 17-21, 1973. Smith utiliza una muestra más grande para la administración de Díaz Ordaz (610 funcionarios en posesión de su cargo). Sin embargo, el autor está usando una muestra de 201 funcionarios ocupando únicamente puestos de oficial mayor para arriba. De aquí que nuestra muestra sea mucho más selectiva, dado que sólo están considerados los funcionarios públicos de nivel más alto, en tanto que la de Smith incluye a cualquiera con un posición en cada uno de los tres niveles mencionados.

o sea el 39% tuvieron puestos de segundo nivel y 98 o el 49% fungieron en puestos de tercer nivel. Ciento cuarenta y nueve personas ocuparon uno o más de estos puestos antes de ocupar el que les correspondió entre 1964 y 1970.

La repetición en las posiciones de alto nivel por miembros de la administración de Díaz Ordaz fue igualmente sorprendente. De la muestra original de 201 personas, 169 estaban en condiciones de ser nombradas para ocupar un puesto en el régimen de Echeverría (32 individuos fueron eliminados debido a muerte o enfermedad, o bien, porque continuaron en el puesto para el cual fueron designados por Díaz Ordaz). De los 169 miembros de la administración de Díaz Ordaz, 82, o sea cerca de la mitad, permanecieron en posiciones de alto nivel en la primera mitad del régimen de Echeverría.

El sistema político mexicano está construido con base en el continuismo de un sistema de camarillas, que influye directamente en las posibilidades del presidente de elegir a las personas que ocupan los altos puestos políticos. El propio presidente es producto de una selección negociada entre grupos en competencia, y ha logrado su puesto en virtud de que ha sido capaz de unir a los grupos más importantes (cualitativa y cuantitativamente) como sostenedores de su propio poder político. Su elección no sólo se encuentra cada vez más limitada por el ambiente político, sino también por las recompensas que se ve obligado a dar a las camarillas que lo sostienen. Es de suponer que el presidente puede algunas veces aplazar la recompensa a una camarilla con la cual está obligado, si el ambiente político es lo suficientemente inestable como para demandar los conocimientos y habilidades de una persona diferente. En otros casos, lo contrario es cierto. Si el resultado final en cada caso puede parecer inconsistente, sólo se debe al hecho de que la inclinación al secreto propia del sistema hace difícil determinar cuál de estas dos presiones (obligación política o ambiente político) es más importante para mantener todo el sistema viable y satisfecho. Además del sistema de camarilla, otra forma de personalismo que contribuye al proceso de continuismo es la familia burocrática.

#### FAMILIAS POLÍTICAS

La fuerza de los lazos familiares, o para usar el término peyorativo, el nepotismo, tiene una primordial importancia debido al reducido número de personas que dominan los puestos de alto nivel. El propósito de esta parte del trabajo no es dar la impresión de que los lazos de consanguinidad son una relación que siempre denota un franco nepotismo, o sea, la designación

de un pariente poco preparado o carente de educación para una prebenda burocrática.<sup>36</sup> A los más altos niveles, el acaparamiento de puestos públicos por una familia rara vez es nepotismo, sino más bien el resultado de una cultura política que fortalece la importancia de la familia para lograr el grado de seguridad y confianza necesario para establecer relaciones políticas estrechas.<sup>37</sup> Los lazos familiares son un pasaporte, por así decirlo, que permite el fácil acceso a los más altos escalones políticos. Este acceso es más fácil de obtener debido a que un pariente ha dado su aval a la lealtad política de alguien, a través de sus propias y anteriores lealtades y compromisos con el sistema.

Tomando en cuenta la reducida cantidad de personas que forman nuestro universo de influyentes políticos, el número de relaciones burocrático familiares a las que se les puede seguir la pista, es verdaderamente cuantioso. (El autor también ha supuesto que muchos de los lazos de familia, tales como los parentescos políticos, no son fáciles de identificar). Los tipos de parentesco más usuales entre las élites políticas son: hermanos (60); padre-hijo (56); tíos-sobrinos (13); abuelos y bisabuelos-nietos y bisnietos (7); esposo-esposa (2) y suegro y yerno (1).

Los presidentes no han sido inmunes a la tendencia de tener familias políticamente activas. Esto ha sido especialmente cierto respecto de Cárdenas, Ávila Camacho y Echeverría. Un ejemplo de dos hermanos que recientemente han ocupado puestos políticamente importantes es el de Alfonso Martínez Domínguez, ex presidente del CEN del PRI y regente del Distrito Federal, y su hermano Guillermo, que fue Director General de la Comisión Federal de Electricidad y Director General de la Nacional Financiera durante 1970-1974.<sup>38</sup> También existen algunos ejemplos del parentesco padre-hijo, pudiéndose mencionar a Mario Ramón Beteta, Secretario de Hacienda e hijo de Ignacio Beteta, Jefe del Estado Mayor en el régimen del presi-

<sup>36</sup> A un notorio gobernador de Guerrero de los sesentas se le imputó haber designado a 60 de sus familiares para ocupar puestos en su administración. Véase la declaración de Karl M. Schmitt sobre qué tan importantes son las relaciones personales para el PAN y el PPS, lo mismo que para el PRI, en la selección de diputados federales. "Congressional Campaigning in Mexico: A View from the Provinces", *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*, enero 1969, p. 98

<sup>37</sup> Scott piensa que en la burocracia federal no es común el nepotismo en su sentido estricto. Véase "The Government Bureaucrats and Political Change in Latin America", *Journal of International Affairs*, 1966, nota al pie de página número 6 p. 295.

<sup>38</sup> En los últimos 40 años, sólo ha habido cuatro casos conocidos de dos hermanos que ocuparon un puesto simultáneamente: los Merino Fernández, los Bustamante, los González de la Vega y los Ortiz Mena; actualmente esto se aplica a los Campill Sáenz. La revista *Hoy*, de 25 de noviembre de 1967, en la página 25, se equivocó al afirmar que en México sólo uno de estos casos había sido cierto.

dente Cárdenas. El otro parentesco familiar importante, aquel de tío y sobrino, queda bien ejemplificado por el presidente Echeverría y su sobrino Rodolfo, quien es Oficial Mayor del PRI y, actualmente, diputado federal por la ciudad de México.

Los lazos familiares no se limitan a una o aun a dos generaciones y, algunas familias mexicanas, como la bien conocida familia Adams en los Estados Unidos, han continuado en altos puestos públicos por tres o más generaciones. En los últimos años, las familias Riva Palacio, Sierra, Alariste y Rabasa, han proporcionado funcionarios públicos por varias generaciones. El hecho de retener posiciones al primer nivel, no nada más ha sido cierto para un miembro de una familia, sino que muchas familias tienen a varios de sus miembros ocupando estos puestos y, a veces, simultáneamente. Un examen de los puestos del más alto nivel ocupados por miembros de una familia burocrática, arroja la siguiente distribución:

Cuadro F  
PUESTOS MÁS ALTOS OCUPADOS POR DOS MIEMBROS  
DE UNA SOLA FAMILIA EN MÉXICO, 1935-74<sup>a</sup>

<i>Puesto ocupado por el primer miembro de la familia</i>	<i>Puesto ocupado por el segundo miembro de la familia</i>	<i>Número de familias ocupando estos puestos combinados</i>
A nivel de gabinete	— A nivel de gabinete	64
A nivel de gabinete	— Gobernador	13
A nivel de gabinete	— Senador o diputado	25
A nivel de gabinete	— Burocracia federal	37
Gobernador	— Senador o diputado	11
Gobernador	— Burocracia federal	10
Gobernador	— Gobernador	4

Nota adjunta.

La importancia de las familias burocráticas, además de constituir una forma especial de reclutamiento, reside en que coadyuva a reducir el universo de empleados públicos de alto nivel a un número pequeño de familias, así como al continuismo de grupos de familias, si no de individuos, en el sistema político. Por ejemplo, en la administración de Díaz Ordaz, 34 empleados públicos estaban emparentados con otros individuos que, o bien tenían puestos en su administración, u ocuparon cargos con anterioridad a su régimen en los últimos 40 años.

Las familias burocráticas, al igual que el sistema de camarillas, restringen aún más la capacidad presidencial para efectuar nombramientos. Aun cuando los lazos familiares son parte del más vasto sistema de camarillas, tienen

prioridad sobre los lazos políticos personales. Sin embargo, esto no quiere decir que, en la competencia por un puesto, lograrían en todos los casos el éxito aquellos con lazos familiares con las élites políticas (a menos que estén emparentados con el propio presidente). La desventaja de tales lazos estriba en que el individuo tiene una menor flexibilidad para establecer vínculos de grupo o de cambiar su imagen si su pariente ya no es políticamente aceptable. Las recientes campañas gubernamentales en Colima y Oaxaca hacen ver que los lazos de familia pueden destruir a contendientes fuertes, a pesar de que tales individuos tengan lazos estrechos con un presidente.

Además del continuismo de los grupos políticos y de familia, el sistema siempre ha intentado cooptar a extraviados, en actitud receptiva, que se habían apartado del sistema oficial, aumentando así la cantidad de repetidores procedentes de anteriores administraciones y disminuyendo el número de cargos disponibles para los que buscan nuevos puestos.

#### COOPTACIÓN

La cooptación en el sistema mexicano ha adoptado dos formas: recuperando al miembro de alto nivel que había abandonado a la familia oficial en cierto momento perdonándole sus pecados políticos y dándole una vez más acceso a puestos de alto nivel o permitiendo a aquellos que se han opuesto al sistema, sin haber tenido nunca un papel importante dentro del mismo, que formen parte de la familia oficial. Ambos tipos de cooptación tienen algo en común: hacen patente la fuerza de las lealtades personales al permitir que este proceso tenga lugar y destacan la importancia que el sistema concede a la oposición articulada y bien organizada.

De 1935 a 1974, 47 personas han regresado al sistema por cooptación, nueve de las cuales participaron en más de un movimiento de oposición en contra del gobierno. Históricamente, ha habido tres grandes acontecimientos militares que ocasionaron una escisión en la Familia Revolucionaria que ha gobernado México a partir del presidente Carranza. El primero fue el rompimiento entre el propio Carranza y Obregón, lo que ocasionó que seis personajes que llegaron a ocupar puestos de alto nivel después de 1935, y que permanecieron leales a Carranza, salieran al exilio después de su muerte. Un excelente ejemplo de este grupo es Francisco L. Urquiza, quien reingresó al ejército en 1934 y llegó a ser subsecretario y secretario de la Defensa Nacional bajo el régimen de Ávila Camacho. El segundo acontecimiento fue la rebelión de De la Huerta en 1923, dando lugar a que otros seis individuos dejaran el grupo oficial; entre los más prominentes de ellos estaban los hermanos Estrada, que fueron cooptados dentro del sistema por Lázaro Cárdenas y que ocuparon puestos en su

administración y en la de Ávila Camacho.<sup>39</sup> El último levantamiento militar importante, la rebelión de Escobar en 1929, fue apoyado cuando menos por siete personas que tuvieron cargos de alto nivel después de 1935, tres de las cuales llegaron a gobernadores.

Todos los demás individuos cooptados por el sistema después de 1935 han sido participantes en campañas de los partidos de oposición, o bien, fueron los candidatos de estos partidos. La campaña política más importante, la de Vasconcelos en 1929, fue obra en gran parte de novicios políticos, pero también incluyó a una generación de influyentes hombres públicos.<sup>40</sup> Entre ellos hubo un presidente, un precandidato a la presidencia y un secretario de gobernación. Una gran cantidad de personas han participado en campañas subsecuentes, incluyendo la de Almazán y Henríquez Guzmán en 1940 y 1952, respectivamente. Un individuo que destacó entre los que participaron en varias de estas campañas fue Efraín Brito Rosado, viejo participante en grupos opositores desde sus días de estudiante y que encabezó una dura campaña opositora como secretario general de la organización antigubernamental que respaldaba al general Almazán en contra de la candidatura oficial del general Ávila Camacho en 1940. Brito Rosado fue a Texas como exiliado, después de que su candidato perdió según los datos oficiales de la votación.<sup>41</sup> Él mismo describió al autor cómo

<sup>39</sup> Un acontecimiento menos claro, pero muy importante, fue la campaña anti-reeleccionista de los generales Serrano y Gómez en 1927, que fueron asesinados por el gobierno en ese mismo año. Tres figuras políticas muy conocidas de los años cuarentas fueron estudiantes de oratoria en esa campaña, de los cuales el más destacado fue Miguel Alemán.

<sup>40</sup> Cuando se les pidió a los funcionarios públicos retirados que fueron entrevistados, que fueron estudiantes, profesores o jóvenes profesionistas en 1929, que enunciaran los acontecimientos que tuvieron mayor impacto en su formación personal, todos mencionaron esta campaña. Un conocido político mexicano hizo al autor un relato personal, ilustrativo del comportamiento de esa generación. Siendo un joven doctor en 1929, era un enérgico partidario de José Vasconcelos, en tanto que fungía como médico personal del ex presidente Calles, quien enterado de que se oponía a su propio candidato en la carrera por la presidencia, nunca le comunicó nada, ni cambió de médico. Muchos años más tarde, le dijo "que tuvo un gran respeto por él durante la campaña de 1929 porque no estaba deseoso de intercambiar su propia filosofía por un cliente".

<sup>41</sup> El general Emilio Madero, hermano del presidente mártir, dijo a una de las personas entrevistadas por el autor que "no había visto una campaña tan popular por mi hermano, como la vi por Almazán". Tres secretarios de gabinete en diferentes administraciones a partir de 1946 expresaron al autor que, sin lugar a dudas, Almazán ganó fácilmente la elección de 1940 y todos hicieron énfasis en que si el autor hubiera presenciado la elección, no tendría duda alguna de que así fue. Este panorama va más allá de las moderadas declaraciones de Albert Michaels y de James Wilkie, que citan a Marte R. Gómez y a Emilio Portes Gil, de que en rea-

el presidente Ávila Camacho lo invitó a regresar a México y le pidió una larga entrevista. Brito Rosado lo había criticado muy severamente durante la campaña, y aún así el presidente lo trató con gran respeto y le dijo “que sería un gran placer para mí personalmente si usted llegara a ser diputado federal durante mi régimen.” Quizá debido a que Ávila Camacho pudo haber perdido las elecciones, sintió una verdadera necesidad de cooptar generosamente a líderes de la oposición.<sup>42</sup> Ávila Camacho ejemplifica este proceso de conciliación, y varios funcionarios expresaron al autor que se mantuvo fiel a su reputación como el “presidente caballero”.<sup>43</sup>

El aspecto más interesante del proceso de cooptación mexicano, tal como lo revelan los casos de los 46 individuos examinados en este trabajo, radica en que el rastro de la mayoría de ellos lleva directamente al presidente o a un líder de una camarilla primaria en cuyo régimen tuvieron un puesto de alto nivel. Por ejemplo, todos los jóvenes participantes en la campaña de Vasconcelos conocieron personalmente a dos líderes de camarilla: Adolfo López Mateos y Miguel Alemán. La amistad personal y la lealtad son instancias que hacen posible para una persona con un cargo políticamente influyente que traiga a una nueva dentro del sistema o que retire a una antigua persona. La cooptación es una manifestación de que el sistema político, así como el líder de ese sistema no son del todo poderosos. En tanto que nadie puede argumentar en contra del hecho de que la cooptación ha involucrado métodos que van desde el pequeño cohecho hasta el asesinato (en realidad un fracaso en la cooptación), la necesidad de llevar adelante tales prácticas refleja una percepción por parte del liderazgo respecto a que este tipo de negociación es necesario para la supervivencia del sistema al igual que para la de la élite gobernante. En efecto, la necesidad de cooptación obliga al presidente a designar a ciertos individuos para puestos políticos dado que la estabilidad de todo el sistema se ve amenazada por esos mismos individuos. La influencia presidencial sobre el proceso de postulación se ve limitada por sus obligaciones políticas personales, por su percepción del ambiente político dentro del cual un funcionario público determinado debe desenvolverse y por el ambiente político nacional.

lidad Almazán tuvo el apoyo del Distrito Federal y Ávila Camacho sólo recibió el 75% del voto total. Albert L. Michaels, “The Mexican Election of 1940”, *Special Studies No. 5*, Council on International Studies, State University of New York en Buffalo y James Wilkie, *The Mexican Revolution: Federal Expenditure and Social Change Since 1910*, 2nd ed., Berkeley, University of California Press, 1970, p. 180

<sup>42</sup> El director de la campaña de Almazán, Pedro Martínez Tornel, fungió como subsecretario y secretario de Obras Públicas en el régimen de Ávila Camacho. Véase Camp, *Mexican Political Biography, 1935-74*.

<sup>43</sup> Conviene hacer notar que 15 años antes él desempeñó este papel en relación a Cárdenas. Véase a Michaels, p. 12.

## CONCLUSIONES

Las camarillas, las familias burocráticas y la cooptación tienen todas una cosa en común: dependen fuertemente de la lealtad personal y la confianza en otro individuo. Este trabajo no trata de asentar que el personalismo es un rasgo nuevo y dominante del sistema político mexicano, dado que es una de las características que con más frecuencia se han identificado en los sistemas políticos latinoamericanos. Más bien se ha intentado señalar que, debido a que la confianza y la lealtad personal son un rasgo dominante del sistema mexicano, éste lleva a los tres tipos de actividades antes descritas, conduce a un sistema que promueve el continuismo y explica las limitaciones en el proceso de designación del sistema político mexicano.

Las conclusiones relativas a grupos políticos, grupos familiares y cooptación no contribuyen a nuestro conocimiento sobre dónde descansa el poder de decisión y cómo se hacen esas decisiones, cuántos llegan a la cima del sistema y, hasta cierto punto, quiénes son. Más aún, sabemos que de hecho ninguna administración desde 1935, como lo ejemplifica el gobierno de Díaz Ordaz, se ha formado íntegramente con un solo grupo político o con funcionarios públicos nuevos. En las últimas siete administraciones, ha habido aproximadamente 1 400 puestos que satisfacen el criterio establecido en la muestra empleada en la administración de Díaz Ordaz. No obstante, en realidad únicamente 700 personas han sido llamadas a ocupar esos puestos, indicando que con el tiempo el *pool* de funcionarios públicos es más reducido que las oportunidades disponibles. Si el régimen de Díaz Ordaz proporciona una muestra adecuada para otras administraciones desde 1935 (y la investigación del autor indica que sí), la continuidad de la propia "Familia Revolucionaria" es también manifiesta. En tanto que miembros de su administración pudieron ser considerados miembros de la Familia Revolucionaria, usando el criterio objetivo del Cuadro E y la evidencia impresionista de Brandenburgo, Scott y otros, la mitad de ellos pudieron ser considerados miembros de la Familia Revolucionaria en otra administración. Estos son los hombres que proporcionan el hilo de la continuidad y el liderato hasta la cima, tal como esta misma continuidad es mantenida en los niveles secundario y terciario de la administración.

El continuismo ha sido una parte consistente del liderazgo político en México. En términos teóricos, este hecho puede ser usado para sostener el punto de vista de que el presidente mexicano es el presidente encajonado (*stalemated*), muy bien explicado por los Needleman. La teoría del presidente encajonado supone que el presidente no es omnipotente, debido, en buena medida, a que tiene que habérselas con tantos intereses rivales que sus propias políticas llegan a un punto muerto. La diversidad de intereses

no sólo existe fuera de su administración, sino también dentro de ella, y está representada por los miembros de las diferentes camarillas. Pudiera también suponerse que aun si un presidente fuera a apartarse radicalmente de algunas políticas de la anterior administración, la puesta en marcha de políticas radicales podría ser modificada en buena medida por la circunstancia de que muchísimos administradores de alto nivel proceden de otra u otras administraciones.<sup>44</sup> Mientras la lealtad personal permanezca como un valor fuerte y significativo en el sistema mexicano, los grupos políticos, los grupos familiares y la cooptación, así como las lealtades en pugna que esto engendra, continuarán siendo una característica consistente de la política.

Nuestras conclusiones respecto de los grupos familiares, grupos políticos y cooptación están relacionados con nuestro análisis de las designaciones a los puestos de alto nivel. Como señalé hace poco en una reseña, varios funcionarios públicos han dicho al autor que uno de los tres patrones seguidos en el proceso de designación de los secretarios de Estado y de sus subalternos inmediatos incluye: "una persona es un representante de una facción política importante o un respetado colaborador de un presidente anterior, y no tiene la confianza personal del nuevo presidente; el secretario es un amigo personal del presidente pero su designación es un compromiso entre varios grupos políticos que deseaban a uno de los suyos en el puesto, y que puede no estar particularmente bien calificado para el puesto y, por último, el secretario es designado por su habilidad, y no por lazos políticos con el presidente u otros grupos."<sup>45</sup>

Como una enterada figura pública dijo al autor, el presidente tiene la responsabilidad de conservar unida a una heterogénea familia política nacional. De aquí que, al designar a su sucesor, como en el caso de Alemán, o de sus subordinados, como en el caso de todos los últimos presidentes, no puede imponer su preferencia personal en cada caso. Si el presidente juzga mal, o intenta imponer elementos altamente impopulares en muchos de los puestos públicos, incluso como su sucesor, el precio de sostener tales decisiones sería la destrucción del sistema.<sup>46</sup> Ya sea que el presidente se considere a

<sup>44</sup> Muchos de los entrevistados, ya sea por razones personales o políticas, consideraron a Echeverría como un presidente "encajonado".

<sup>45</sup> "Autobiography and Decision-Making in Mexican Politics: A Review Essay", *Journal of Inter-American Studies*, agosto 1976.

<sup>46</sup> Entrevista con un ex secretario del partido y ministro del gabinete, ciudad de México, julio de 1975. Esta persona considera que el presidente de México tiene en el proceso de sucesión un papel similar al de los antiguos emperadores romanos. Alfonso Noriega, profesor de muchos presidentes y líderes públicos de México, incluyendo a José López Portillo, recientemente calificó al sistema político como una "monarquía absoluta, institucional y hereditaria". Véase *Excelsior*, enero 15, 1976.

sí mismo “la opinión pública”, o que utilice figuras prominentes como caja de resonancia para hacer importantes designaciones, debe, en última instancia, ser sensible a las limitaciones de sus poderes de selección.<sup>47</sup> De ahí que el presidente, al hacer sus designaciones, no negocia con otros grupos o *cliques* de igual a igual, sino que trata con líderes políticos, sabedor de que su fuerza puede sembrar las semillas de la destrucción personal y del sistema.

Traducción de Yolanda Meyer

<sup>47</sup> Véase Gastón García Cantú, “Reflexiones sobre el Tapado”, para su cita del presidente Ruiz Cortines de que “Yo soy la opinión pública”. *Excélsior*, abril 11, 1975, p. 4.