

# La competencia electoral y la descentralización partidista en México

JOY LANGSTON\*

*Resumen: Como en los últimos años ha habido tantos trabajos centrados en el proceso de descentralización fiscal, casi ninguna investigación sobre política mexicana ha analizado el tema de la descentralización partidista. Este artículo sostiene que debido al aumento de la competencia electoral los dirigentes políticos subnacionales han obtenido control sobre importantes recursos políticos, como nominaciones, financiamiento de campañas y puestos futuros. A fin de medir el alcance de estos cambios, se utilizan datos sobre la carrera política de candidatos al Senado por parte del PRI, para medir la descentralización en el que fue uno de los partidos más centralizados del mundo.*

*Abstract: Since there have been so many works stressing the process of fiscal decentralization, virtually no research on Mexican politics has analyzed the issue of party decentralization. This article holds that, due to the increase in electoral competition, sub-national political leaders have obtained control over significant political resources, such as nominations, campaign financing and future jobs. In order to measure the scope of these changes, this article uses data on the political careers of PRI Senate candidates, in order to assess the degree of decentralization of one of the most highly centralized parties in the world.*

*Palabras clave:* descentralización, partidos políticos, PRI, Senado.

*Key words:* decentralization, political parties, PRI, Senate.

¿Qué efecto ha tenido la creciente competencia electoral sobre el reclutamiento político en México, y a su vez, qué efectos tiene, para el sistema político y de partidos? Muchos autores han estudiado de qué manera las relaciones fiscales de poder entre la federación y el Estado se han ido descentralizando en el curso de los 10 o 15 últimos años (Díaz-Cayeros, 2006; Falleti, 2005; Flamand, 2003; Garman, Haggard y Willis, 2001). Se sabe mucho menos acerca de cómo han cambiado el sistema político y el de partidos, si también se han descentralizado, ahora que los actores políticos subnacionales detentan más control sobre los

\* Doctora especialista en partidos políticos en el CIDE, División de Estudios Políticos. Dirección: Carretera México-Toluca 3566, Col. Lomas de Santa Fe, 01210. Tel.: 57 27 9828. Fax 57 27 9871. Correo electrónico: joy.langston@cide.edu.

recursos políticos que resultan cruciales para los políticos ambiciosos del partido. Además, poco sabemos de la forma en que los mayores niveles de competencia electoral han transformado la organización interna de los tres principales partidos de México.

Este trabajo se concentrará en el Partido Revolucionario Institucional (PRI) para comprender los efectos de la creciente competencia electoral y el sistema electoral mixto, tanto sobre el sistema político en general como en la organización partidaria interna, en particular. El PRI fue en una época uno de los partidos más centralizados y verticalmente organizados, no sólo de México sino probablemente del mundo (Sartori, 1976), con lo que constituye un caso excelente para estudiar las tendencias hacia la descentralización. El sistema político en el que se ubicaba este partido estaba también sumamente centralizado; el presidente de la república tomaba la mayoría de las decisiones políticas, como las relativas a las medidas sociales y económicas, la distribución de las asignaciones fiscales y, desde luego, las nominaciones del partido. Cuando se capta y hasta se mide por lo menos uno de los aspectos de la descentralización política, es posible examinar los patrones cambiantes del reclutamiento político para los cargos de elección pública.

El reclutamiento político involucra el estudio de los “tipos” de políticos que se reclutan y de “quién” los escoge. Los diferentes patrones de reclutamiento pueden demostrar qué tipos de carrera política dentro del sistema político mexicano resultan privilegiados por quienes seleccionan a los candidatos, y dónde se concentra el poder dentro de ese sistema en evolución. Este trabajo emplea una medición original —el patrón de la carrera de los candidatos al Senado por parte del PRI— para analizar si las presiones de la competencia en las urnas han llevado a los dirigentes y políticos del partido a descentralizar el reclutamiento político y, por ende, la estructura partidista, y de ser así en qué forma. Por descentralización política entendemos que por lo menos algunos de los recursos de importancia para los políticos ambiciosos están en manos de actores subnacionales, y no en las de la organización nacional del partido (ONP). Esos recursos incluyen: control de las nominaciones, financiamiento de las campañas y puestos en el futuro (Samuels, 2003). Antes de la década de 1990, los actores políticos subnacionales, como los gobernadores, por ejemplo, tenían mucho menos control sobre esos recursos que podían ayudar a un político del PRI a ascender en las filas del partido. El presidente de México (y líder *de facto* del PRI), la antes poderosa Secretaría de Gobernación y el dirigente del Comité Ejecutivo

Nacional (CEN), controlaban la mayoría de las decisiones (incluyendo las nominaciones) y el dinero que requería un político para desarrollar una carrera política exitosa. La competencia por los puestos no se daba tanto entre los partidos políticos como en las mismas filas del PRI. Debido a la falta de competencia en las urnas y al control nacional de las valiosas nominaciones, la mayoría de los políticos ambiciosos del PRI se dirigían a la ciudad de México para incorporarse a una camarilla nacional y amarrar su futuro político al de un miembro más poderoso de ese grupo político nacional, a fin de poder competir por los puestos deseados, tanto por elección como por designación, contra otras facciones del PRI (Camp, 1990 y 1982; Centeno, 1994; Grindle, 1977; Smith, 1979).

Si se examinan las vías seguidas por las carreras en la época hegemónica (de la década de 1930 a la de 1990), se encuentran sólidas evidencias de que el sistema político y el de partido estaban centralizados, y de que a muchos políticos (aunque desde luego no a todos) les resultaba necesario competir en el nivel nacional con otros políticos del PRI incluso para obtener un puesto estatal, como una curul en el Senado o una gubernatura. De modo que si se observan tanto los tipos de políticos que consiguen llegar a ser candidatos —es decir, si se basan en la política local o la nacional—, como los actores políticos que los escogen, se puede tener mejor idea de dónde se ubica el poder dentro del sistema político en su conjunto (Montero y Samuels, 2004).

Hay una fuerte relación entre la organización del partido y el sistema político en general. O'Neill (2003:1074) comenta que si los dirigentes del partido están organizados en torno a intereses políticos subnacionales o estatales, y ocupan posiciones de importancia en gobiernos subnacionales, los legisladores nacionales suelen actuar como delegados que representan intereses subnacionales. En otras palabras, el poder político y la toma de decisiones fluirán hacia el nivel subnacional debido a la organización política del sistema del partido. Si, en cambio, los líderes partidistas controlan la ONP y detentan puestos ejecutivos y legislativos de nivel nacional, los intereses legislativos no se descentralizarán (véanse también Benton, 2002; Jones, 2002 y 2004; Samuels, 2003).

Tanto la organización del partido como el sistema político estaban muy centralizados cuando el PRI no se enfrentaba a una competencia seria en las urnas, pero al aumentar en forma drástica en muchas zonas del país las presiones por ganar una elección, cabría esperar ciertos efectos sobre la descentralización del partido. La hipótesis de este trabajo es que las elecciones más reñidas han hecho que el partido escogiese “mejores”

candidatos, es decir, los que resultan más conocidos para los votantes, los que tienen más experiencia en el nivel del gobierno en el que tiene lugar la carrera electoral (municipal, estatal o federal). Los mejores candidatos para el Senado son aquellos que han detentado puestos primordialmente en el escenario político estatal, no en el nivel federal. La segunda parte de la hipótesis es que los actores subnacionales, gracias a su influencia creciente, debido a las mismas presiones electorales, tendrán mayor peso en la elección de candidatos del PRI, incluso para puestos federales, como el Senado. Esta descentralización dentro del partido refuerza las posiciones políticas de los políticos estatales frente a la federación, porque comenzarán a votar y a gastar recursos públicos a modo de ayudar a sus votantes locales, y no necesariamente a los intereses de los dirigentes nacionales del partido.

Los datos empíricos que se utilizarán en este estudio se cuentan entre los primeros de su tipo. El trabajo presenta la experiencia política previa de los candidatos del PRI al Senado, a fin de mostrar cómo, debido a los efectos de la competencia dentro del partido, ha cambiado el “tipo” que se considera ideal. Se reunieron los antecedentes o trayectorias políticos de todos los candidatos del PRI al Senado entre 1976 y 2006 (con excepción de los que fueron electos en 1994 y 1997) a fin de que pueda verse cómo la competencia ha transformado la carrera de los políticos priistas que son nominados para la cámara alta. Al comparar la experiencia de la carrera previa de los candidatos del PRI a senador, se advierte que, durante la hegemonía del partido, los que obtuvieron nominaciones se habían orientado marcadamente hacia la escena política nacional antes de llegar a ser designados; es decir, eran miembros de las organizaciones sectoriales nacionales,<sup>1</sup> la burocracia federal o la dirigencia nacional del partido, en su mayoría, no habían ocupado puestos locales. Después de que intervino la competencia, es posible observar cambios dramáticos en la trayectoria previa de los candidatos a senador por el PRI. En lugar de haber ocupado puestos de nivel nacional, el balance del poder ha pasado de la escena política nacional a la estatal. A partir de 1976 es mucho mayor el porcentaje de candidatos del PRI que ha ocupado puestos políticos locales y estatales, tanto de elección como por designación.

<sup>1</sup> Las organizaciones obreras, campesinas y populares eran las tres grandes agrupaciones que integraban los sectores del PRI.

Hay otro cambio importante que puede atribuirse a las presiones electorales. Cuando el PRI prácticamente no corría riesgo alguno de perder una elección de senadores, y el partido controlaba ambas cámaras del Congreso, el presidente de la república ponía mucho cuidado en controlar las nominaciones a los puestos de elección popular. Ello, junto con la prohibición constitucional a la reelección consecutiva de los legisladores, convertía al presidente en el líder *de facto* del partido y del régimen durante su sexenio (Weldon, 1997). Los candidatos al Senado eran seleccionados por el primer mandatario en consulta con el secretario de Gobernación y el presidente del CEN del PRI, con cierta participación de los gobernadores y los líderes sectoriales. Como los precandidatos que perdían la carrera por la nominación no tenían muchas más opciones que permanecer dentro de la coalición del PRI, el régimen seguía unificado, ya que los políticos conservaban su disciplina y esperaban la siguiente ronda de nominaciones o designaciones.

Sin embargo, la creciente competencia no sólo ha transformado el perfil del típico candidato priista al Senado, sino que ha fortalecido también la influencia de los dirigentes de las facciones estatales del partido y, sobre todo, la de los gobernadores del PRI (donde los hay; en este momento el partido controla entre 17 y 18 estados) en las batallas por la nominación dentro del mismo. Los gobernadores del PRI (y en ciertos casos ex gobernadores que siguen manteniéndose activos en la política estatal) tienen ahora mucha más influencia para colocar a sus aliados, en condiciones competitivas, en las curules del Senado, ya que son fundamentales para ganar las elecciones federales en sus respectivos estados.<sup>2</sup> Los ejecutivos estatales del partido pueden ayudar a los candidatos del mismo a diputados y senadores federales, así como, desde luego, a la presidencia, haciendo publicidad en los medios de comunicación de masas, reuniéndose con presidentes municipales y líderes empresariales, y proporcionando recursos materiales y humanos a las campañas.<sup>3</sup> A cambio de esta ayuda durante las campañas, el dirigente del PRI o el candidato presidencial se han visto forzados a ceder muchas de sus prerrogativas previas en lo tocante a la selección de candidatos para la cámara alta, y a permitir a los gobernadores (y ex gobernadores) priistas que ubiquen

<sup>2</sup> Entrevista con los ex presidentes del CEN del PRI Humberto Roque Villanueva (2003), Dulce María Sauri (2003) y Mariano Palacios Alcocer (2003).

<sup>3</sup> Entrevistas de la autora con los ex diputados federales del PRI Jesús María Ramón, 15 de junio de 2004; Francisco Jiménez Merino, 26 de mayo de 2004; José Luis Flores, 26 de abril de 2004 y Mario Zepahua, 31 de mayo de 2004.

por lo menos a algunos de sus aliados en las candidaturas senatoriales. Si bien sin duda esta descentralización de las negociaciones en torno a la nominación se aceleró con la derrota del partido en 2000, debido a la competencia electoral el proceso ya se había iniciado durante la última presidencia priísta. En aquellos estados en los cuales el PRI no controla el Congreso local, la organización nacional del partido ha tenido más influencia, hasta ahora, en la designación de los candidatos a senadores. No obstante, incluso en esos casos, la dirigencia del partido tiene que negociar con las facciones estatales del mismo.

Los cambios en el reclutamiento político debidos a la competencia electoral tienen importancia por varias razones, y cabe esperar que tengan efectos a largo plazo sobre el sistema político mexicano. Los gobernadores del país (incluidos los del PRI) son políticamente más fuertes porque ahora controlan una mayor porción de los recursos de importancia para los priístas con ambiciones, como financiamiento para la campaña, nominaciones y acceso a cargos futuros, elementos de enorme peso en un sistema político en el que no hay reelección consecutiva.<sup>4</sup> La escena política estatal, por primera vez desde los años treinta, se ha convertido en una vía significativa hacia el poder nacional e incluso presidencial. Los gobernadores priístas actuales y previos son candidatos presidenciales o secretarios de Estado potenciales.<sup>5</sup> Los políticos con ambiciones ya no tienen que acudir a la ciudad de México en pos de su fortuna política.

A medida que los gobernadores se fueron volviendo más poderosos y adquiriendo más influencia sobre la trayectoria futura de la carrera de los políticos priístas de menos nivel, pudieron empezar a controlar los votos de “sus” diputados federales en el Congreso. Si los mismos tienen que dejar su puesto al cabo de tres años y buscar nuevas posiciones, ¿quién

<sup>4</sup> Se requieren más investigaciones para definir si los gobernadores del PAN y del PRD tienen una influencia parecida en el proceso de selección de candidatos al Senado.

<sup>5</sup> En las elecciones de 2000, los aspirantes (y los candidatos) presidenciales más firmes eran en su mayoría ex gobernadores; por ejemplo, Francisco Labastida, quien fuera gobernador de Sinaloa; Roberto Madrazo, que lo era de Tabasco; Cuauhtémoc Cárdenas, ex gobernador de Michoacán, y Vicente Fox, ex gobernador de Guanajuato. En 2006 se reprodujo un patrón similar; por ejemplo, casi todo el grupo que contendió contra Madrazo por obtener la nominación estaba compuesto por gobernadores o ex gobernadores priístas, entre ellos Tomás Yarrington, Arturo Montiel, Manuel Ángel Núñez y Enrique Martínez Martínez. En el caso del PRD, el jefe de gobierno del Distrito Federal representó, casi sin oposición, a su partido. En el PAN, el ex gobernador de Jalisco compitió con Santiago Creel y Felipe Calderón (que no habían sido gobernadores, aunque Calderón fue candidato al gobierno de Michoacán en los años noventa).

mejor que un político que controla y patrocina centenares de empleos, cargos en la dirigencia estatal del partido y nominaciones locales para contribuir a mantener una carrera ascendente? La competencia ha fortalecido a los gobernadores y al escenario político de nivel local, lo que pronto podrá tener una enorme influencia en la disciplina partidista, sobre todo si la organización nacional del partido se debilita con la derrota del PRI en las elecciones presidenciales de 2006. Además, si el partido se escinde en el nivel nacional, es muy probable que sobreviva en varios estados, precisamente porque los gobernadores controlan esos recursos políticamente importantes.

#### LA BIBLIOGRAFÍA SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN Y EL RECLUTAMIENTO POLÍTICO

Como sostienen Garman, Haggard y Willis (2001: 205), cuanto más dependen los actores políticos nacionales de los actores nacionales para obtener votos y recursos, más descentralizado deberá estar el acuerdo fiscal entre los poderes federales y los subnacionales. Este argumento, a su vez, se desprende de Riker (1964), quien afirmó que si el sistema del partido está más centralizado, el poder fiscal deberá residir en el nivel nacional, y que también ocurre lo contrario; que bajo un control partidista descentralizado los estados deberán controlar más sus propias finanzas. Desde luego, las líneas de causación podrían invertirse: un control fiscal descentralizado podría originar, de hecho, un sistema de partido menos centralizado, es decir, la política del partido podría seguir el control del dinero, y no a la inversa. No obstante, en los sistemas políticos en los cuales un partido domina en las urnas, las instituciones federalistas se debilitan y el resultado será la centralización política (Riker, 1964).

Sin embargo, este trabajo pretende desentrañar los conceptos de descentralización política y fiscal (o de decisiones) que son tan frecuentes en la literatura académica sobre el tema. Por ejemplo, Falletti (2005: 328) define la descentralización como un proceso que transfiere “responsabilidades, recursos o autoridad de los niveles de gobierno más altos a los más bajos”. Muchos otros autores conjugan también la descentralización política o fiscal. Pero si bien están estrechamente relacionadas (como lo demostró Riker), la política tiene autonomía de los elementos fiscales o de decisión en este proceso. Los actores políticos actúan tanto en la escena política como en la fiscal, y muchas de sus acciones en términos de buscar

nuevas fuentes de gasto (federalismo fiscal) se llevan a cabo pensando también en metas políticas (autonomía y descentralización políticas).

La descentralización política puede definirse de diversas maneras. En primer lugar constitucionalmente, en el sentido de que hay elecciones directas para los cargos estatales y los puestos políticos locales, de modo que quienes los ocupan, en lugar de burócratas designados, son aquellos políticos cuya carrera depende de las elecciones, (Montero y Samuels, 2004). Sin embargo, ésta puede no ser la mejor forma de observar tal cuestión para el caso de México, ya que si bien en la Constitución mexicana figuran desde el siglo XIX las elecciones directas para gobernadores y presidentes municipales (ejecutivos subnacionales), la realidad de la hegemonía del PRI hizo difícil la separación de poderes entre los diferentes niveles de gobierno. Este trabajo propone una visión complementaria de la descentralización que resulta de mayor utilidad para comprender el caso mexicano: ¿gozan de cierto grado de autonomía política los actores subnacionales? Willis, Garman y Haggard (1999: 8) emplean una definición similar, puesto que se preguntan si “los gobiernos subnacionales autónomos de elección pueden tomar decisiones firmes en ciertas áreas de decisión política”. La descentralización fiscal puede ser tanto un detonador como una consecuencia de la descentralización política, pero se trata de dos conceptos separados, y es necesario entenderlos independientemente uno del otro. La contribución de este artículo consiste en entender y medir el lado político de la ecuación, ya que en el estudio de la política mexicana, ha sido descuidado.

Para determinar la descentralización política resulta útil pensar en qué actores políticos controlan recursos de importancia para los políticos con aspiraciones de seguir una carrera ascendente. En un sistema político en el que no existe reelección consecutiva para los cargos legislativos (ni para las presidencias municipales) los políticos se ven constantemente obligados a dejar sus puestos de elección y encontrar otras opciones, ya sea en el partido o en el gobierno. Esto hace que esos actores sean mucho más vulnerables que sus contrapartes de otras democracias, ya que no gozan de las ventajas de la permanencia. Los que pueden controlar el acceso a las elecciones (nominaciones), los recursos para las campañas y los puestos en el gobierno y en el partido se convierten en aliados cruciales en el intento por continuar una carrera. Cuando había hegemonía, los líderes políticos nacionales controlaban las nominaciones, y como el PRI controlaba la burocracia federal, el partido estaba en condiciones de ofrecer millares de empleos a sus anhelosos miembros. Pero esto ha

cambiado en forma dramática desde finales de los años noventa: con el PRI fuera de Los Pinos, los gobernadores y otros políticos estatales se han convertido en centros políticos de importancia, puesto que los ejecutivos de los estados controlan las nominaciones a muchos de los puestos de elección de su entidad, lo mismo estatales que federales, tienen dinero y recursos humanos para apoyar las campañas y, en última instancia, los políticos priistas pueden esperar que cuando regresen, tras sus tres años en San Lázaro, contarán, gracias al gobernador, con un empleo en el gobierno estatal o en el partido.

Al examinar la descentralización política es necesario comprender el escenario en su conjunto. Las reglas constitucionales, la competencia electoral, las escenas políticas y el control fiscal están todos íntimamente relacionados. En un sistema federalista, en condiciones de igualdad, debería verse mayor presión hacia la descentralización fiscal y política, ya que la constitución garantiza a las entidades federales cierto grado de autonomía, y los ejecutivos y congresos locales son de elección directa. No obstante, sin las presiones de la competencia electoral los políticos subnacionales se encuentran con que su posición política y fiscal se ve debilitada ante la fuerza del centro político (Riker, 1964; Wheare, 1964). Con el inicio de las presiones competitivas, los estados y las localidades deberían verse fortalecidos en relación con la burocracia federal y el cuartel general nacional del partido. El papel tan importante de los gobernadores en el éxito de las elecciones, tanto locales como federales, en sus respectivas jurisdicciones les da mayor peso en las negociaciones con la burocracia nacional acerca de la devolución de recursos fiscales, así como en sus luchas por la nominación de candidatos con la dirigencia de su partido en la ciudad de México.

Para comprender y medir el alcance de la descentralización política en México, este trabajo utiliza datos de reclutamiento político, a fin de analizar tanto “quién” participa en la selección de candidatos como qué “tipo” de político se escoge para la cámara alta de la legislatura. Es importante señalar que los datos se basan en los perfiles de los candidatos, y no sólo en los de quienes llegaron a la legislatura. El reclutamiento político puede definirse como los medios que se emplean para movilizar a la gente hacia la actividad, ya sea por parte de los partidos o por motivos individuales (Norris, 1996: 192). Tiene que haber un actor dispuesto a presentarse para competir por un puesto específico (en el caso del reclutamiento legislativo) y otro (de acuerdo con las reglas institucionales

o las prácticas informales) que determine cómo se escogen los diferentes tipos de políticos.

El reclutamiento político tiene serias consecuencias para diversos aspectos del sistema político. Por ejemplo, los procesos de reclutamiento pueden determinar si quienes obtienen puestos en la legislatura son los aficionados o los profesionales, lo cual, a su vez, puede afectar la calidad de la representación. Las reglas que determinan si quienes escogen a los candidatos son los miembros del partido o los votantes afectan el poder del partido sobre el funcionario electo (Norris, 1997; Gallagher y Marsh, 1988). Si los candidatos son elegidos por los votantes registrados, y no por los activistas o los dirigentes del partido, los representantes tienen fuertes incentivos de responder a sus electores, no a los líderes partidistas. Las reglas de selección de los candidatos (o las prácticas informales) determinan asimismo si la organización nacional es más fuerte que las unidades subnacionales del partido.

La selección de los candidatos es parte crucial del reclutamiento político, y la forma que adopte puede contribuir a determinar la ubicación del poder dentro del partido. En términos de la identidad del o de los actores políticos que seleccionen a los candidatos, una diferencia importante es cuando el partido nacional es el que elige por sí mismo, en caso de haber negociaciones entre los diferentes niveles del mismo o si los delegados del partido eligen en el nivel de los votantes (aquél en el que tienen lugar las elecciones) (Epstein, 1980). La nominación también puede seguir reglas formales o prácticas informales y negociaciones muy alejadas de la mirada pública. Y, por último, los “seleccionadores” pueden requerir de los candidatos diversos tipos de experiencia, como puestos previos de elección popular, un prolongado servicio a la organización del partido o lealtad a determinadas facciones del mismo (Hazan, 1996: 109; Norris, 1996: 194).

A mediados de los años noventa Norris señaló que el PRI era un partido centralizado y clientelar. “En los sistemas centralizados los jugadores clave son los ejecutivos partidistas nacionales y regionales, los grupos afiliados y los líderes de las facciones, y en los sistemas sumamente localizados existen funcionarios locales, miembros de las bases y votantes” (Norris, 1996: 203). Un tipo de partido clientelar significa que las reglas (estatutos) del mismo para determinar la selección de candidatos pueden subvertirse fácilmente por medio de prácticas informales; en los partidos burocráticos, en cambio, las reglas formales determinan en efecto los resultados de la selección. Cuando en 1996 Norris escribió esto, el PRI

seguía siendo un partido centralizado, pues el presidente determinaba de manera informal quién sería candidato del partido y quién se quedaba fuera de la lista.

#### EL RECLUTAMIENTO CENTRALIZADO EN EL PERIODO HEGEMÓNICO

Bajo la hegemonía del PRI, las trayectorias de las carreras tendían a dirigirse hacia el nivel nacional. A los políticos priistas que deseaban alcanzar los puestos más encumbrados del país, incluyendo los de senador y gobernador (que son nominalmente puestos estatales) les convenía más abandonar su entidad federativa y buscar conexiones y empleos en el gobierno federal, el partido o una asociación sectorial (Camp, 1982 y 1990; Centeno, 1994; Smith, 1979). No obstante, las instituciones federales de México consagradas en la Constitución, junto con la forma de representación mayoritaria que privó hasta 1977, deberían haber promovido más carreras con base local, como las que se observan en Estados Unidos. Esta sección analizará por qué, a lo largo de por lo menos seis décadas de dominio del PRI, se pudo presenciar un reclutamiento político tan centralizado, pese a las reglas formales de representación y a la previsión constitucional de disposiciones federalistas del poder.

Los miembros de la cámara alta supuestamente representan los intereses del Estado ante el gobierno federal (Hamilton *et al.*, 1982). Por lo tanto cabría esperar que, en una democracia en funcionamiento, los candidatos al Senado hubiesen ocupado cargos en los estados a los que esperaban representar, antes de obtener su candidatura. Las instituciones federalistas también debían haber promovido las carreras con base local debido a las elecciones directas de gobernadores y presidentes municipales: si esos actores políticos tuviesen que ganarse los votos de los electores locales, también parecería razonable que ascendiesen en las filas de la política estatal para adquirir la experiencia que los volviese más populares entre los votantes. Las presiones de la competencia electoral, filtradas a través de los elementos federalistas de poder (los municipios, los estados y la federación), hubiesen beneficiado a aquellos políticos capaces de ganar en el nivel local y de atraer a un número cada vez mayor de electores.

Las reglas electorales y las instituciones de representación también debían haber reforzado la escena política local y estatal: los distritos de mayoría representan la base de la Cámara de Diputados, incluso después de la reforma electoral de 1977, la cual introdujo un elemento de repre-

sentación proporcional al Congreso (las curules de mayoría siempre han representado un porcentaje mayor del Congreso que las de las listas). En los distritos con escrutinio uninominal mayoritario, los candidatos tienen que obtener una pluralidad de votos frente a otros candidatos; los votantes, entonces, pueden ubicar y eliminar directamente a sus representantes. El hecho de tener que ganar en esos distritos suele requerir una sólida organización local del partido o candidatos individuales que compitan con base en su propia imagen. En cualquiera de los dos casos, el votante responde a una oferta política local.<sup>6</sup>

La representación al Senado (hasta la reforma del mismo en los años noventa) también mostraba un fuerte sesgo en favor de los políticos estatales, al menos en términos de las reglas formales. Los mexicanos votaban por una boleta cerrada de dos personas para cada estado de la unión. Los votantes no podían (ni pueden ahora) modificar el orden de los nombres en la papeleta binominal, lo cual no tenía demasiada importancia debido a la abrumadora ventaja del PRI en las urnas. Incluso esa fórmula cerrada de dos personas, con un electorado de alcance estatal, debía haber promovido carreras localizadas en un entorno competitivo: los votantes hubiesen podido identificarse con la trayectoria personal de los nombres que aparecían en las listas ya que sólo eran dos y, al menos en parte, basar su decisión en la identidad del candidato, lo cual promueve la experiencia localizada del mismo.

Las reglas estatutarias específicas que estableció el PRI durante ese periodo también podían haber promovido carreras localizadas. Las reglas formales para seleccionar a los senadores consistían en convenciones estatales de nominación, con delegados elegidos de entre los afiliados al partido en el estado. No obstante, era relativamente fácil eludir las convenciones, imponiendo a delegados que tuviesen claro que su papel era el de aprobar las designaciones enviadas desde la capital y poner sólo una mancuerna de nombres en la papeleta de la nominación.<sup>7</sup>

Durante la hegemonía del PRI, la selección de candidatos estaba determinada por reglas informales. La dirigencia del partido (incluidos

<sup>6</sup> Compárese esto con un sistema de representación proporcional de lista cerrada en los distritos con miembros múltiples, en los cuales los votantes sólo pueden inclinarse por una u otra lista del partido. En ese sistema, la identidad de los políticos tiene poca importancia para las decisiones de los votantes, y el hecho de que el candidato tuviese o no experiencia política local no tendría demasiado impacto en las posibilidades de lograr un puesto legislativo.

<sup>7</sup> Más sobre los estatutos del PRI puede verse en Marván (1990).

el presidente de la república, el secretario de Gobernación y el líder del CEN) era la responsable de definir las listas de candidatos al Senado, tanto para la mayoría como, posteriormente, para los puestos de representación proporcional. Los candidatos de mayoría eran seleccionados por quien había sido nominado ya como candidato del PRI a la presidencia, tomando en cuenta información y preferencias “enviados” al CEN por las organizaciones y sectores priistas de nivel estatal.<sup>8</sup> De acuerdo con una fuente, en el nivel nacional se elaboraban varias listas de posibles candidatos, tanto para las nominaciones de mayoría como para las de representación proporcional; a partir de tales listas, el candidato priista a la presidencia, junto con sus consejeros más cercanos, tomaban las decisiones definitivas.<sup>9</sup> Estos candidatos se le imponían al partido y procedían a ganar (casi automáticamente) la elección.

Hay varios factores más que ayudan a explicar la centralización del sistema político bajo el dominio del PRI y, por ende, las trayectorias políticas centralizadas de sus representantes. En primer término, la reelección no consecutiva debilitaba los vínculos entre el votante y el político del partido, lo cual, combinado con el control partidario sobre las nominaciones, hacía que los políticos obedeciesen los dictados de sus dirigentes y no a sus votantes estatales. El presidente de México y líder *de facto* del partido era, en última instancia, quien asignaba los beneficios selectivos del partido en que se refería a los puestos de elección y a los cargos por designación. En ciertas circunstancias el presidente podía eliminar a políticos que habían sido electos.

El PRI ganaba casi todos los puestos con muy poca presión de la competencia, lo que cerraba las rutas de salida para los miembros del partido desairados o descontentos: como no había opciones afuera, la disciplina en relación con el árbitro último (el presidente), era sumamente fuerte (Langston, 2002). Además, con el tiempo, la federación llegó a controlar la gran mayoría de los recursos públicos que se gastaban en los estados. Éstos fueron cediendo gradualmente su poder de recaudación de impuestos, para recibir más recursos del gobierno central (Díaz-Cayeros, 2006). Así, como su presupuesto estatal dependía del gobierno nacional, los ejecutivos subnacionales tenían que obedecer muchos de los dictados de los ejecutivos nacionales.

<sup>8</sup> Entrevista con Pedro Ojeda Paullada, quien fuera miembro del CEN del PRI, marzo de 1996.

<sup>9</sup> Entrevista con Héctor Hugo Olivares, ex secretario de Elecciones, CEN del PRI, febrero de 2000.

Como resultado de ello aumentó la centralización abierta (llamada en México “presidencialismo”), y una manera de medirla es mediante el examen de las carreras de los políticos. La capacidad de ambas cámaras del Congreso mexicano para representar los intereses distritales y estatales estaba sumamente restringida (Weldon, 1997). En consecuencia, los políticos del PRI que lograban ser designados candidatos para esos puestos no solían haber ascendido en las filas de la política estatal, si bien se suponía que debían representar a esas entidades; eran más bien figuras nacionales a las que se reconocía por su carrera en la burocracia federal, los sectores nacionales o la organización nacional del partido.

Cuadro 1  
EXPERIENCIA PREVIA DE LOS CANDIDATOS A SENADOR  
POR EL PRI, 1976-1994

<i>Puesto previo</i>	<i>Porcentaje</i>
Diputados federales	57
<i>Puestos nacionales</i>	
Partido nacional	29
Gobierno federal	42
Sectores nacionales	35
<i>Puestos estatales</i>	
Sectores estatales	14
Partido estatal	21
Diputados locales	21
Gobernador	19
Presidente municipal	5
N = 174	

La columna no suma 100% porque muchas veces los candidatos ocuparon más de un puesto antes de obtener la nominación. Este cuadro fue elaborado por la autora con información tomada de Camp (1995).

Si observamos las cifras del cuadro 1, podemos ver que los puestos nacionales, como el gobierno federal, los puestos de la dirigencia nacional de los sectores y el partido en el nivel nacional, eran importantes vías para llegar al Senado. Más de 40% de los candidatos a senador durante el periodo hegemónico habían ocupado puestos en el gobierno federal antes de obtener la nominación. Más de un tercio había desempeñado

algún cargo en uno de los tres sectores nacionales: casi 30% de ellos había sido miembro de la organización nacional del partido (CEN) y, por lo tanto, debido a su papel dirigente en el mismo, eran actores políticos nacionales. El mayor número que observamos en el cuadro 1 es el que se refiere a la experiencia previa como diputado federal. No obstante, los políticos de la escena local y nacional figuraron en la Cámara de Diputados, razón por la cual esto no se categoriza como un puesto nacional ni local, aunque permite apreciar que esta cámara era un paso previo para llegar al Senado.

El porcentaje de puestos locales ocupados antes de conseguir la nominación es mucho más bajo. Los senadores del periodo hegemónico no provenían primordialmente del escenario local, como lo demuestra el número relativamente bajo de candidatos priistas al Senado que habían sido miembros del gobierno estatal, el partido en el nivel de estado o diputados locales (todos los cuales oscilan entre el 19% y el 20%): sólo 5% de los nominados habían sido presidentes municipales. Como el presidente en turno controlaba la nominación a la cámara alta, y no era probable que el PRI (hasta los años noventa) perdiera una elección, no se esperaba que los senadores tuviesen iniciativas durante su estancia en el Senado, realmente no había muchas razones para que el presidente o el secretario de Gobernación seleccionasen candidatos populares o conocidos en el estado en cuestión.

#### LA COMPETENCIA ELECTORAL Y SUS CONSECUENCIAS PARA EL RECLUTAMIENTO POLÍTICO EN MÉXICO

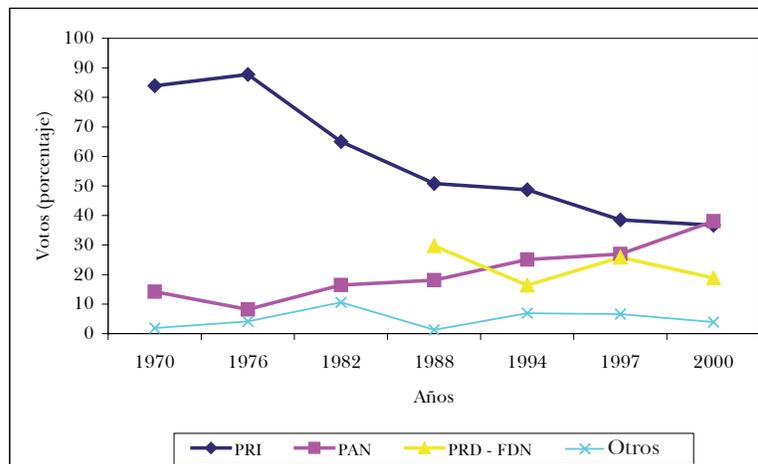
Este trabajo sostiene que la competencia electoral contribuyó a reactivar el debilitado federalismo estipulado por la Constitución mexicana. Al obligar a los políticos subnacionales a competir —sin ventajas y contra partidos de oposición más fuertes— por sus puestos de elección de nivel municipal, estatal y federal, aparecieron nuevos requisitos para los candidatos ideales. Las metas de la selección de candidatos dejaron de ser recompensar la lealtad, ampliar los beneficios selectivos a las camarillas favorecidas o mantener las cuotas sectoriales: los candidatos tenían que convencer a los votantes de su estado para que se inclinaban por ellos en las urnas.

El naciente Frente Democrático Nacional (FDN, que luego se convertiría en el Partido de la Revolución Democrática o PRD, de centro izquierda)

rompió la barrera del Senado en las elecciones de 1988 y obtuvo cuatro asientos en la cámara alta. Pero pese a ello las elecciones para senador distaron mucho de ser competitivas. No obstante, en 1996, con la introducción de curules para la primera minoría y de representación proporcional (32 de ellos, los cuales se analizan más adelante), los partidos de oposición comenzaron a entrar en número creciente al Senado. Según se esperaba, al PAN le fue bien como primera minoría en 1994 cuando obtuvo 24 de esos puestos, mientras que el PRD ganó ocho. En el voto al Senado, exclusivamente por representación proporcional (cuyos triunfadores sólo podrían desempeñarse en el cargo un término de tres años), el PRI no obtuvo tantos escaños como el PAN y el PRD juntos.

Gráfica 1

TOTAL DE VOTOS AL SENADO OBTENIDOS POR CADA PARTIDO, 1970-2000



En esta gráfica se aprecia claramente el descenso de la votación del PRI para el Senado: de más de 80% en los años setenta a 43% en 1994, caída que continuó hasta que en 2000 el PAN y el PRI prácticamente empataron. Ya en 1997 la competencia había empezado a golpear las puertas del Senado, antes cerrado para ella. Si consideramos como indicador el voto al Senado de 1997, el PRI estaba ya en problemas en ese frente: sólo obtuvo 34% del voto nacional. Los líderes del partido sabían ya antes de las elecciones de 2000, que coincidieron con las presidenciales, que el PRI no contaría con victorias automáticas en el Senado, lo que sentó las bases para el cambio de las prácticas tradicionales de nominación.

## REFORMAS A LA REPRESENTACIÓN SENATORIAL EN LOS AÑOS NOVENTA

Antes de los años noventa, el Senado no seguía el sistema mixto de mayoría y representación proporcional que se aplicaba a la Cámara de Diputados. En 1993, luego de una reforma al Senado, incorporó al mismo un elemento de representación proporcional que se negoció entre el entonces presidente Carlos Salinas (1988-1994) y el PAN. La reforma le daba la “primera minoría” al senador que terminara en segundo lugar en cada estado. De esa forma, el primer nombre de la lista de dos personas del partido con el segundo número de sufragios del estado obtenía un escaño en esa cámara. En esas reformas de 1993 se incorporaron 32 senadores más a los 64 originales. En las reformas de 1996 a los 96 senadores se añadieron otros 32 de representación proporcional de una sola circunscripción nacional. Cada partido elaboraba una lista cerrada de 32 senadores y colocaba a los primeros lugares en la cámara alta de manera proporcional a su porcentaje nacional de votación.<sup>10</sup> Debido a ello, cuando un votante marca su boleta una sola vez para elegir a un senador, de hecho está escogiendo a los senadores de la lista cerrada de dos personas y también votando por la lista de representación proporcional.

Las implicaciones de esta estructura de voto único para las curules de mayoría, de primera mayoría y de representación proporcional son profundas. Los candidatos de mayoría al Senado tienen que ayudar a elevar el voto global (o nacional) del partido para poder aumentar el número de senadores de representación proporcional que ingresan a la cámara alta. Los candidatos de la fórmula cerrada de dos personas también tienen que contar con cierto reconocimiento en el estado para poder atraer a los votantes que no tienen una sólida identificación partidista con el PRI.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Sobre los antecedentes de las reformas electorales de 1993 y 1996, véase Jean-François Prud'homme (1996). Ambas reformas representaron cambios muy anhelados en la representación senatorial, que beneficiaron a los dos partidos de oposición (en particular al PAN, que solía quedar en segundo lugar en muchos estados). Véase también Ann L. Craig y Wayne A. Cornelius (1995).

<sup>11</sup> Moreno (2003) afirma que la identificación partidista con el PRI ha permanecido relativamente estable a lo largo de los últimos 15 años, en sólo 30 por ciento del electorado nacional.

#### CARRERA POLÍTICA Y DESCENTRALIZACIÓN EN LA ERA DE LA COMPETENCIA

La aparición de la competencia electoral cambió la estructura de oportunidades políticas para los priistas con ambiciones,<sup>12</sup> al ofrecerles nuevas oportunidades a los que tenían más experiencia local, mientras castigaba a los que carecían de este tipo de antecedentes (por lo menos en lo tocante a los candidatos de mayoría). La competencia electoral convirtió a la experiencia política local en un elemento mucho más importante para obtener una candidatura a senador, ya que cabía esperar que los votantes reaccionasen de modo más positivo ante nombres de la lista cerrada de dos personas que conociesen por su trabajo en el estado o en la localidad. Además, sobre los gobernadores recayó más responsabilidad para el triunfo en las elecciones (incluso en las federales, como las de senadores) en sus respectivos estados, por lo cual se les concedió más libertad para nominar a sus aliados a los escaños del Senado. Normalmente los aliados de los gobernadores suelen tener experiencia en el nivel estatal, tanto en puestos de elección como de designación, de manera que esto también reforzó la tendencia a que los candidatos a senadores por el PRI mostrasen experiencia previa en la política estatal, experiencia con que no habían contado sus predecesores.

Mientras este trabajo demuestra que el PRI reaccionó ante la competencia seleccionando candidatos de tipo más local, no lo hizo, al principio, modificando sus reglas de nominación. Sin embargo, transformó sus prácticas informales al concederles a los gobernadores y a los dirigentes de las facciones estatales del partido mucha más influencia en la selección de los candidatos.

Para el proceso electoral de 2000, los estatutos del partido seguían requiriendo la celebración de convenciones estatales de nominación (con delegados elegidos “democráticamente”) para que designasen a los candidatos a senadores. Pero incluso en ese año se esperaba todavía —con unas pocas excepciones, como la de Baja California, en la que se registró más de una fórmula— que los delegados votasen una fórmula de un solo candidato (los llamados “candidatos de unidad”). La competencia electoral aún no había afectado la manera formal en la que el PRI iba a escoger a sus candidatos a senadores, ni había democratizado la

<sup>12</sup> Véanse en Escobar-Lemmon y Moreno (2003: 4), argumentos similares para otros casos de América Latina.

selección hasta el punto de que los militantes comunes y corrientes del partido (los delegados a la convención) pudiesen participar realmente en el proceso de nominación.

No obstante, la elección para senadores de mayoría proporcional de 1997<sup>13</sup> le había demostrado que la popularidad del partido iba en descenso, y que existía la posibilidad de que perdiese por lo menos en algunos de los estados. Para 2000, la oposición gobernaba en Baja California, Baja California Sur, el Distrito Federal, Guanajuato, Jalisco, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, Tlaxcala y Zacatecas. El PRI sabía que tenía muchas probabilidades de quedar en segundo lugar en esos estados en los que regía un gobierno de oposición. Además, las reformas electorales de 1996 habían transformado el paisaje electoral, al nivelar mucho más el terreno de juego. Dichas reformas le quitaron la autoridad electoral a la Secretaría de Gobernación, pusieron fondos públicos a disposición de todos los partidos registrados, crearon un sistema en el cual se vigilaba muy de cerca la cobertura en los medios de comunicación de masas para verificar que no resultase favorecido el candidato priista a la presidencia, y llevaron a cabo otras modificaciones al Código Electoral. Como resultado de ello, el PRI se enfrentaba a una competencia muy fortalecida en un momento en el cual las posibilidades de cometer fraude eran mucho menores.

De modo que mientras las reglas formales exigían que las nominaciones se hiciesen a través de convenciones estatales, las verdaderas negociaciones se llevaban a cabo entre los gobernadores priistas, por lo menos en lo que toca a la mayoría de los puestos del Senado. Los gobernadores, desde finales de los años noventa y a principios del siglo XXI, representan un bloque importante dentro del partido, y muchos de ellos han podido utilizar su influencia sobre las elecciones federales en sus respectivos estados para negociar más candidaturas.<sup>14</sup> Los gobernadores suelen promover para el Senado a sus aliados más cercanos. Como los senadores quieren competir por la candidatura gubernamental una vez que transcurran sus

<sup>13</sup> Además de las reformas ya comentadas, en los años ochenta y noventa se pusieron en vigor otras, de corta vida. Por ejemplo, en 1988 se votó a la mitad de los senadores para que cumplieren un término de tres años, a fin de escalonar las elecciones senatoriales con las presidenciales, como se hace en Estados Unidos. Esto ya fue derogado. En 1997 se llevó a cabo la última elección escalonada sólo para senadores por representación proporcional.

<sup>14</sup> Dos ex dirigentes del PRI, Dulce María Sauri y Humberto Roque Villanueva, señalan que para 1997 los gobernadores priistas tenían más influencia en la selección de los candidatos a puestos legislativos. Entrevistas con la autora, 10 de septiembre y 17 de noviembre de 2003, respectivamente.

seis años de mandato, los gobernadores en ejercicio tienen que diseñar una estrategia sobre la mejor manera de preparar a sus aliados para que luego los sustituyan. Al planear el traspaso del poder envían a sus colaboradores más cercanos al Senado, donde pueden obtener cobertura en los medios, conseguir dinero y recursos federales para el estado y tal vez llegar a ser más conocidos para los votantes estatales.

Curiosamente, si se toma en cuenta la precaria posición electoral del PRI tras su derrota en 2000, en 2006 el partido no abrió su proceso formal de selección, sino que lo tornó aún más jerarquizado y cerrado, si bien tal vez los gobernadores tuvieron todavía más influencia sobre qué candidatos resultaban postulados. Las reglas formales de 2006 permiten una enorme negociación informal entre los gobernadores (o los dirigentes estatales del partido), el candidato a la presidencia y el CEN. Las reglas priistas para la selección de candidatos en el seno del partido se modificaron en la Asamblea Nacional de 2001, tras la debacle de 2000.<sup>15</sup> En este momento el proceso es el mismo para diputados federales y senadores: los candidatos de mayoría pueden ser electos en convenciones de delegados (en el nivel en el cual se llevará a cabo la elección) o en elecciones primarias abiertas o cerradas. Sin embargo, como para las de 2006 el PRI entabló una alianza electoral con el Partido Verde Ecológico de México (PVEM), no está obligado a seguir sus propias directrices estatutarias, y se emplearon reglas especiales para los candidatos de la Alianza por México.

En 2006, la lista de candidatos de la Alianza, tanto de mayoría como de representación proporcional (lo mismo para el Senado que para la Cámara de Diputados) fue integrada por el cuerpo dirigente de la Alianza,<sup>16</sup> y las listas se enviaron después para su aprobación a la asamblea nacional (conocida como Consejo Político Nacional, o CPN) de cada uno de ambos partidos. El CPN del PRI no pudo modificar en nada esas listas, de modo que el voto constituyó una decisión a favor o en contra ante la lista en-

<sup>15</sup> Véase <<http://www.pri.org.mx/estadetulado/NuestroPartido/DocumentosBasicos/Documentos/ESTATUTOS.pdf>>.

<sup>16</sup> De las facultades y obligaciones del órgano de gobierno. Artículo 4.- Son facultades y obligaciones del órgano de gobierno las siguientes: e) Elaborar la relación de fórmulas de candidatos para la elección al cargo de senadores y diputados federales por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, que bien pueden ser de manera simultánea o sucesiva, mediante los procedimientos previstos en los presentes estatutos, para su validación por los órganos de gobierno competentes de los partidos coaligados. Véase <<http://www.alianzapormexico.org.mx/estatutos.html>>.

viada por el cuerpo dirigente de la Alianza, que estaba controlado por los aliados más cercanos del candidato a la presidencia.

Las reglas de selección formal de la Alianza requerían una decisión en tres niveles. Primero, se determinó si un precandidato dado satisfacía los requisitos constitucionales y legales. Una vez que se contó con una lista de seis a siete nombres, se llevó a cabo una encuesta estatal de opinión (por parte de una empresa privada), para revelar cuál era el candidato más popular. Por último, los integrantes del cuerpo directivo valoraron el perfil de quienes aspiraban a la candidatura. No se celebraron convenciones estatales para las nominaciones. Este método tenía múltiples problemas, ya que no se precisaba el peso que tenían las encuestas en relación con el perfil del candidato. El sondeo de opinión tenía varias preguntas diferentes, de modo que incluso si un candidato resultaba ganador en términos de la preferencia del votante, podía quedar en segundo lugar en el caso de otra pregunta, lo que se usaba en su contra. Por último, los diferentes elementos del perfil eran tan numerosos que básicamente cualquier candidato podía ser borrado de la lista (elementos que incluyen lealtad al partido, servicio al mismo y experiencia previa, entre otros).<sup>17</sup>

El cuadro 2 permite apreciar, en primer lugar, que ser diputado federal siempre ha sido un paso importante para llegar al Senado; no obstante, a la Cámara de Diputados han ingresado siempre políticos tanto nacionales como locales, de modo que no podemos definirlo como un puesto local ni nacional. Si nos ocupamos de los puestos nacionales, vemos que el partido a nivel nacional y el gobierno federal han visto descender dramáticamente su importancia para los aspirantes al Senado. Sólo 15% de los 124 candidatos priistas a la cámara alta, en los ciclos de nominación de 2000 y 2006, han llegado a ocupar un puesto en alguna de esas áreas. La caída también es drástica en el caso del partido nacional: casi 50% menos de los candidatos a senador han ocupado algún puesto en el CEN, mientras que 64% menos han tenido un cargo en la burocracia federal. Aún peor les ha ido a los sectores nacionales, que perdieron casi todas las candidaturas a senadores.

Los puestos estatales, por otro lado, han presenciado un resurgimiento desde que se inició en México la era competitiva. La mayoría de los candidatos a senadores por el PRI provienen ahora de la escena política

<sup>17</sup> Más sobre la controversia en torno al PRI y los mecanismos de selección de la Alianza puede verse en <<http://www.trife.org.mx/todo.asp?menu=8>> (laudo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, TEPJF).

Cuadro 2  
PUESTOS PREVIOS DE LOS CANDIDATOS A SENADORES POR EL PRI,  
1976 A 2006 (POR MAYORÍA)

<i>Puestos previos</i>	<i>Promedio de 1976, 1982 y 1988</i>	<i>Promedio de 2000 y 2006</i>	<i>Diferencia porcentual</i>
<i>Diputados federales</i>	57	59	+1
<i>Puestos nacionales</i>			
Partido nacional	29	15	-48
Gobierno federal	42	15	-64
Sector nacional	35	6	-83
<i>Puestos estatales</i>			
Sector estatal	14	6	-57
Partido estatal	21	55	+62
Diputados locales	21	43	+51
Gobierno estatal	19	55	+65
Presidente municipal	5	30	+83
	N = 174	N = 124	

estatal. Más de la mitad de ellos han tenido puestos en el partido estatal (55%), en comparación con 20% en la época de la hegemonía, es decir, un aumento de 62%. También es importante la experiencia como diputado local, y 43 de los aspirantes al Senado han participado en un Congreso local, lo que se compara con 21% de antes, es decir, un incremento de más de 50%. Más de la mitad ha trabajado en algún puesto del gobierno de su estado, elevación de 65%, en comparación con la era previa a la competencia. Por último, también los presidentes municipales ven el Senado como un paso natural en el progreso de su carrera, y casi un tercio de los candidatos priistas a senadores han sido presidentes municipales antes de obtener la nominación.

A continuación presentaremos una prueba empírica de la hipótesis de que la creciente competencia electoral ha obligado al PRI a escoger más candidatos de base local para el Senado. Con ese propósito hemos tomado los antecedentes de 298 candidatos priistas a esa legislatura desde 1976 hasta 2006 (excluyendo, por falta de información, a los de 1994), a fin de determinar si eran candidatos de tipo local o nacional. Para clasificarlos, se estudió su trayectoria política, y se dio más peso a los cinco últimos puestos desempeñados. Si eran cargos en posiciones locales o estatales (ya fuese de elección, en el partido o en el gobierno),

se consideró que el candidato era local; si los que habían ocupado estaban casi exclusivamente en el ámbito nacional, se los registró como candidatos nacionales. La variable dependiente, por lo tanto, es una variable indicadora, donde 1 equivale al candidato de tipo local y 0 al nacional. Luego se hace una regresión contra el nivel de competencia electoral durante la última elección federal, a fin de determinar si las presiones competitivas en el estado en el cual habría de ser electo el candidato tenían algún efecto sobre el tipo de nominado seleccionado para esa entidad federativa.<sup>18</sup> Se incorporaron también variables de control, como el tamaño de la población electoral del estado y el nivel de marginalidad. Se incluyen variables que toman en cuenta el peso de los años y los niveles de competencia electoral, a fin de determinar la importancia del mero paso del tiempo para modificar los tipos de carrera. Algunos casos tuvieron que descartarse por falta de información sobre los candidatos, sobre todo entre los correspondientes a la década de 1960 y principios de la de 1980.

Tanto en el modelo 1 como en el 2 se observa claramente que la mayor competencia electoral ha tenido un impacto importante sobre los tipos de candidatos. Los coeficientes de la variable de competitividad son positivos y significativos, lo que quiere decir que a mayor competencia más tienden los candidatos a ser locales. Además, en ambos modelos la variable que mide el tamaño de la población de votantes de cada estado también resulta significativa, con un coeficiente negativo, lo que significa que los estados con más población tienden a tener más candidatos de tipo nacional, en promedio, y en los más pequeños suele encontrarse con que sus candidatos al Senado provienen de las filas del gobierno estatal. Este hallazgo tiene sentido si se considera que es más probable que un votante conozca a un político con actividad local en un estado más pequeño (en el cual la mayor parte de la población suele vivir en la ciudad capital, que también es de tamaño reducido). En los estados más grandes el efecto positivo de conocer a un político local se difumina por el mayor tamaño de la población. Por último, cuando se controla en función de los años, observamos que la probabilidad de ser un político local se ve afectada por el paso del tiempo; en términos simples, en la era no democrática casi todos los candidatos a senadores eran nacionales, cosa que cambió con la democracia.

<sup>18</sup> Para los senadores de 2000 se utilizó el voto al Senado por representación proporcional de 1997. Para el grupo de 2006 se agregó el nivel estatal y se empleó el voto para diputados federales de las elecciones de 2003.

Cuadro 3  
REGRESIÓN LOGÍSTICA DE LOS TIPOS DE CANDIDATOS DEL PRI

	<i>Modelo 1</i>	<i>Modelo 2</i>
Competitividad	.05*** (.006)	.037*** (.007)
Población de votantes	-3.96*** (1.15)	-4.12*** (1.27)
Marginalización	.078 (.148)	-.403*** (.189)
Indicador 1976		-.058*** (.017)
Indicador 1982		-.034*** (.012)
Indicador 1988		.028*** (.01)
Indicador 2000		.006 (.007)
R2 de McKelvey	.474 N = 277	N = 277

Como los coeficientes de regresión logística no pueden decirnos demasiado acerca de la dimensión de los cambios de las probabilidades, dada una mayor competencia electoral, los resultados de esta regresión se cargaron en el programa Clarify (King *et al.*, 2000) para estimar de qué manera afecta la competencia la probabilidad de nominar a más candidatos locales.

Este cuadro de probabilidades nos muestra los efectos de modificar una variable y dejar las demás en la media. Para empezar, en esta muestra hay, simplemente, más candidatos de tipo local. Luego, la competencia se establece en el mínimo en un estado, y vemos que hay 72% de probabilidades de encontrar un político nacional. Y cuando la competencia llega al máximo, hay una posibilidad de 92% de encontrar un candidato priísta de tipo local. En los estados grandes hay una posibilidad de 85% de que se nomine a un político nacional.

Cuadro 4  
PROBABILIDADES ESPERADAS

Todas las variables ajustadas a su media	70% de posibilidades de ser candidato local 30% de posibilidades de ser candidato nacional
Competencia en el mínimo	28% de posibilidades de ser candidato local 72% de posibilidades de ser candidato nacional
Competencia en el máximo	92% de posibilidades de ser candidato local 7% de posibilidades de ser candidato nacional
Mínima población de votantes	80% de posibilidades de ser candidato local 20% de posibilidades de ser candidato nacional
Máxima población de votantes	15% de posibilidades de ser candidato local 85% de posibilidades de ser candidato nacional

#### CONCLUSIONES

Como lo ha demostrado este trabajo, a medida que aumenta la competencia se eleva asimismo la probabilidad de que sea nominado como candidato a senador un político del PRI con mayor orientación estatal. Aunque el partido no ha democratizado ni abierto la selección de candidatos para el Senado, son más los miembros de la elite política de los estados que están obteniendo derecho a representar al partido en las urnas. La competencia también ha tenido otra consecuencia: la creciente influencia de los gobernadores y dirigentes de las facciones estatales del PRI en la selección de los candidatos de mayoría del partido. Los gobernadores que forman parte del mismo están convirtiéndose en actores cada vez más importantes tanto en la política como dentro de la organización partidista. Como los ejecutivos estatales desempeñan un papel tan significativo en las elecciones de sus respectivos estados, pueden ubicar a sus aliados favorecidos en candidaturas estatales y federales. En México, poco a poco la política se ha ido descentralizando, a medida que esos ejecutivos estatales no sólo presionan por obtener una mayor parte de los recursos fiscales del gobierno central sino que también van ganando

control sobre los recursos políticos, como la selección de candidatos y la asistencia electoral.

¿Cómo cambiará en el futuro inmediato la cámara alta debido a esta descentralización? El Senado en México no desempeñó un papel central en la representación ni en la decisión política durante la hegemonía, como ocurría con muchas de sus contrapartes en otros lugares del mundo. De hecho, fue eliminado de la Constitución durante el siglo XIX, y resucitado después sin derecho a aprobar la Ley de Egresos anual (Marván, 1996). A lo largo de la prolongada hegemonía del PRI, el Senado no originó legislación, y si bien en ocasiones modificó iniciativas, éstas rara vez tenían importancia, ya que mientras su carrera futura dependiese de seguir gozando de la buena voluntad del jefe del Ejecutivo, era difícil que sus miembros le negasen al presidente ni siquiera sus propuestas políticas más cuestionables. Como lo sugiere Marván (1996), la cámara alta se utilizaba como estación de tránsito en ambas direcciones tanto para los futuros gobernadores como para algunas otras posibilidades remunerativas.

¿Qué se puede esperar ahora del Senado, cuando sus candidatos tienen mucha más orientación local? Incluso sin que exista reelección consecutiva, puede preverse que los senadores votarán con más frecuencia aquellas legislaciones que favorezcan los intereses de su estado. La mayoría de los senadores priistas aspiran a proseguir su carrera convirtiéndose en candidatos a gobernador por su partido. Para llegar a tener más popularidad tanto con los votantes como con los dirigentes del PRI estatal deben demostrar que pueden ayudar a su estado a negociar con el gobierno federal, y su paso por la cámara alta les brinda una excelente oportunidad para ello. Mientras la organización nacional partidaria del PRI se debilita tras la derrota de su candidato Roberto Madrazo en las elecciones de 2006, las expectativas deben de ir en el sentido de una mayor independencia de los legisladores, en especial de los senadores, que duran seis años en su cargo, a diferencia de sus contrapartes de la Cámara de Diputados, más vulnerables, que sólo lo detentan por tres.

## BIBLIOGRAFÍA

- BENTON, Allyson. "Patronage Games: Economic Reform, Political Institutions, and the Decline of Party Stability in Latin America". Tesis de doctorado, Universidad de California, Los Angeles, (UCLA), 2002.
- CAMP, Roderic A. *Mexican Political Biographies, 1935-1993*. Austin: Universidad de Texas, 1995.
- . "Camarillas in Mexican Politics: The Case of the Salinas Cabinet". *Mexican Studies* 61 (1990)
- . *Mexican Leaders, Their Education and Recruitment*. Tucson: Universidad de Arizona, 1982.
- CENTENO, Miguel. *Democracy Within Reason*. University Park: Universidad Estatal de Pennsylvania, 1994.
- CRAIG, Ann L. y Wayne A. Cornelius. "Houses Divided: Parties and Political Reform in Mexico". En *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, compilado por Scott Mainwaring y Tim Scully. Palo Alto: Stanford, 1995.
- DÍAZ-CAYEROS, Alberto. *Federalism, Fiscal Authority, and Centralization in Latin America*. Cambridge: Universidad de Cambridge, 2006.
- EPSTEIN, Leon D. *Political Parties in Western Democracies*. Nueva York: Transaction Books, 1980.
- ESCOBAR-Lemmon, María; y Erica Moreno. "Quality Challengers in Gubernatorial Election in Colombia and Venezuela, 1989-2000." Ponencia presentada en la 2003 Conferencia de LASA, Dallas, Texas, 2003.
- FALLETTI, Tulia. "A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective". *American Political Science Review* (99) 3 (2005): 327-345.
- FLAMAND, Laura. "The Allocation Game: Divided Government and Federal Transfers to the States". Tesis de doctorado, Universidad de Rochester, 2003.
- HAMILTON, Alexander; James Madison; y John Jay. *The Federalist Papers*. New York: Bantam Books, 1982.

- HAZAN, Reuven. "Candidate Selection". En *Comparing Democracies. Elections and Voting in Global Perspective*, compilado por Lawrence LeDuc, Richard Miemi y Pippa Norris. Thousand Oaks, California: Sage, 1996, pp. 108-126.
- GALLAGHER, Michael; y Michael Marsh. *The Secret Garden of Politics. Candidate Selection in Comparative Perspective*. Londres: Sage, 1988.
- GARMAN, Christopher; Stephan Haggard; y Eliza Willis. "Fiscal Decentralization: A Political Theory with Latin American Cases". *World Politics* 53 (2001): 205-236.
- GRINDLE, Marilee. *Bureaucrats, Politicians, and Peasants in Mexico: A Case Study in Public Policy*. Berkeley: Universidad de California, 1977.
- HERNÁNDEZ Rodríguez, Rogelio. "The Renovation of Old Institutions: State Governors and the Political Transition in Mexico". *Latin American Politics and Society* 45 (4) (2003): 97-128.
- INSTITUTO DE ESTUDIOS PARA LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA. *Diputados y senadores: quién es quién en el Congreso. LVII Legislatura, 1997-2000*. México: Instituto de Estudios para la Transición Democrática, 1999.
- JONES, Mark. "The Recruitment and Selection of Legislative Candidates in Argentina". Ponencia preparada para la conferencia, Pathways to Power: Political Recruitment and Democracy in Latin America, Universidad de Wake Forest, 2-4 de abril, 2004.
- ; Sebastian Saiegh; Pablo Spiller; y Mariano Tommasi. "Amateur Legislators – Professional Politicians: The Consequences of Party-Centered Electoral Rules in a Federal System". *American Journal of Political Science* 46 (3) (2002): 656-669.
- KING, Gary, Michael Tomz; y Jason Wittenberg. "Making the Most of Statistical Analyses: Improving Interpretation and Presentation". *American Journal of Political Science* 44 (2000): 341-355.
- LANGSTON, Joy. "Breaking Out is Hard to Do: Exit, Voice, and Loyalty in Mexico's One-Party Hegemonic Regime," *Latin American Politics and Society*. 44:3 (2002): 61-88.

- MARVÁN Laborde, Ignacio. "Reflexiones sobre federalismo y sistema político en México." *Política y gobierno*, vol. IV, núm. 1 (primer semestre, 1997).
- . "La dificultad del cambio (1968-1990). En *El partido en el poder*. México: PRI (Iepes), 1990, pp. 255-290.
- MONTERO, Alfred; y David Samuels. "The Political Determinants of Decentralization in Latin America: Causes and Consequences". En *Decentralization and Democracy in Latin America*, compilado por Alfred Montero y David Samuels. South Bend: Universidad de Notre Dame, 2004, pp. 3-34.
- MORENO, Alejandro. *Democracia, actitudes políticas y conducta electoral*. México: Fondo de Cultura Económica, 2003.
- NACIF, Benito. "Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo en Mexico tras el fin del presidencialismo." *Política y gobierno* XI (1) (2004): 9-42.
- NORRIS, Pippa, comp. *Passages to Power: Legislative Recruitment in Advanced Democracies*. Cambridge: Universidad de Cambridge, 1997.
- . "Political Recruitment". En *Comparing Democracies. Elections and Voting in Global Perspective*, compilado por Lawrence LeDuc, Richard G. Miemi, Pippa Norris. Thousand Oaks, California: Sage, 1996.
- O'NEILL, Kathleen. "Decentralization as an Electoral Strategy". *Comparative Political Studies* 26(9) (2003): 1068-1091.
- PRUD'HOMME, Jean-François. "La negociación de la reglas del juego: tres reformas electorales (1988-1994)". *Política y gobierno*, vol. III, núm. 1 (primer semestre, 1996).
- RIKER, William H. *Federalism: Origin, Operation, Significance*. Boston: Little Brown, 1964.
- SAMUELS, David. *Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil*. Cambridge: Universidad de Cambridge, 2003.
- SARTORI, Giovanni. *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Cambridge: Universidad de Cambridge, 1976.
- SMITH, Peter. *Labyrinths of Power: Political Recruitment in Twentieth-Century Mexico*. Princeton: Universidad de Princeton, 1979.

- WELDON, Jeffrey. "Political Sources of *Presidentialismo* in Mexico". En *Presidentialism y Democracy in Latin America*, compilado por Scott Mainwaring y Matthew Shugart. Nueva York: Universidad de Cambridge, 1997.
- WHEARE, Kenneth C. *Federal Government*, 4 ed. New York: Galaxy Book, Universidad de Oxford, 1964.
- WILLIS, Eliza; Christopher German; y Stephen Haggard. "The Politics of Decentralization in Latin America". *Latin American Research Review*, 34 (1) (1999): 7-56.

Recibido el 30 de junio de 2007  
Aceptado el 21 de mayo de 2008