

# Sobrevivir y prosperar: una búsqueda de las causas de las facciones políticas intrarrégimen en México

Joy Langston

Las facciones políticas en México han sido, y continúan siendo, una fuente de fascinación para los estudiosos, tanto estadounidenses como mexicanos. Los grupos dentro del PRI son, para muchos, el cemento que mantiene unido al sistema,<sup>1</sup> se los ha acusado de provocar las perversas crisis económicas,<sup>2</sup> han sido contados<sup>3</sup> y descritos históricamente.<sup>4</sup> La intención de este trabajo es agregar y mejorar, así lo espero, la literatura general acerca del papel de los grupos en el sistema político mexicano. Para ello, haremos dos cosas: una, definirlos como jerarquías cooperadoras dentro de la burocracia y dentro del partido dominante; y dos, tratar de relacionar la cuestión abstracta de la cooperación en esta jerarquía con las reglas específicas del sistema político mexicano, a fin de comprender qué es lo que lleva a los actores individuales dentro de la estructura de reglas dadas a formar y unirse a facciones. Al respecto, surge una contradicción interesante: en mi opinión, las facciones políticas son grupos cooperadores en el sentido de que sus miembros trabajan

---

Profesora-investigadora de la División de Estudios Políticos, CIDE. Traducción del inglés de Mario J. Salgado Ruelas.

<sup>1</sup> Roderic Ai Camp, "Camarillas in Mexican Politics: The Case of the Salinas Cabinet", *Mexican Studies*, 6, núm. 1, invierno de 1990.

<sup>2</sup> Judith Teichman, *Policy Making in Mexico: From Boom to Crisis*, Boston, Allen and Unwin, 1988.

<sup>3</sup> Ai Camp, *Mexico's Leaders: Their Education and Recruitment*, Arizona, University of Arizona Press, 1980; Carlos Sirvent, "La movilidad política sexenal: los secretarios de Estado y el presidente de la República. 1958-1975", *Estudios Políticos*, vols. 3-4, 1978; Peter Smith, *Labyrinths of Power: Political Recruitment in Twentieth Century Mexico*, Princeton, Princeton University Press, 1977.

<sup>4</sup> Ai Camp, "Camarillas in Mexican Politics...", *op. cit.*

juntos para alcanzar metas comunes, sin embargo, muchos estudios han señalado la pugna entre las facciones en el PRI-gobierno por colocar en la silla presidencial al candidato favorecido o por introducir una estrategia económica (como el neoliberalismo) en el foro donde se hace política. Las batallas políticas se dan dentro del régimen por falta de una base electoral que permita la selección de los representantes de la nación y desde la cual se asignen los limitados recursos gubernamentales. Para que ciertos líderes ganen estas batallas necesitan formar facciones políticas y sus miembros necesitan cooperar entre sí y con sus jefes para que sean efectivas. Este artículo intenta, ante todo, comprender por qué, a pesar de las dificultades para lograr la cooperación, los individuos son capaces de colaborar dentro de las jerarquías para obtener sus fines. Para ilustrar las aseveraciones teóricas que se hacen en la primera sección se describirá posteriormente con cierto detalle a un grupo político y a su líder. El objetivo de la segunda sección es ejemplificar con acciones reales nuestra discusión sobre la cooperación, al verla operar según las reglas actuales del sistema político.

Al igual que muchos autores que escriben acerca del tema,<sup>5</sup> supongo que la decisión de funcionarios individuales y de miembros del partido de integrarse a una facción es una reacción racional ante las estructuras establecidas por las reglas formales e informales del sistema político. *La contribución de este artículo al trabajo ya realizado gira alrededor de las nuevas preguntas que se pueden formular, si no damos por hecho la habilidad para cooperar que tienen los diversos actores involucrados y, en cambio, nos preguntamos por qué son capaces de hacerlo.* Las facciones políticas intrarrégimen se pueden ver como jerarquías cooperadoras cuyos miembros y líderes trabajan para alcanzar tanto metas comunes como propias. De esta manera, observamos la clásica tensión de los arreglos colectivos: si todos los individuos procuran sus fines personales y no cooperan, entonces los propósitos del grupo se verán amenazados y cada actor terminará peor que si hubiera cooperado. Sin embargo, por el temor a que otros se aprovechen, muchos individuos no cumplen con el acuerdo y, al hacerlo, reci-

---

<sup>5</sup> Incluyendo a Bailey, *Governing Mexico: The Statecraft of Crisis Management*, Nueva York, St. Martin's Press, 1988; Ai Camp, *op. cit.*; Miguel Centeno, *Democracy within Reason: Technocratic Revolution in Mexico*, University Park, Penn State Press, 1994; Merilee Grindle, *Bureaucrats, Politicians, and Peasants in Mexico*, Berkeley, University of California Press, 1977; "Policy Change in an Authoritarian Regime: Mexico under Echeverría", *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*, vol. 19, núm. 4, noviembre de 1977; "Power, Expertise, and the Técnico", *Journal of Comparative Politics*, 39, mayo de 1977; y Smith, *op. cit.*

ben golpes más bajos en respuesta. Las facciones políticas mexicanas obligan y permiten la cooperación de los individuos, con lo que se obtienen mayores beneficios en el futuro.

Para tratar de comprender por qué los individuos pueden cooperar en los arreglos de un grupo jerárquico, se utilizará la literatura llamada (quizás erróneamente) "nuevo institucionalismo", que es un cuerpo de trabajo desarrollado por los economistas en su intento por comprender lo que está sucediendo dentro de la caja negra de las empresas insertas en modelos económicos liberales clásicos.<sup>6</sup> En lugar de suponer que todas las empresas son racionales (que en teoría deberían serlo si quieren sobrevivir en un mercado competitivo), este grupo de economistas, inspirado en el artículo fundamental de Ronald Coase "The Nature of the Firm", trató de determinar por qué la gente crea empresas (un tipo de jerarquía) dentro del mercado. La pregunta principal fue de qué manera se comportan racionalmente los individuos dentro de las restricciones dadas por la jerarquía de la empresa. En el estudio de las empresas y de otras jerarquías hay dos conceptos fundamentales que serán particularmente útiles para el estudio de los grupos políticos mexicanos: primero, como hemos visto, la cuestión de la cooperación y el temor de los actores a que los demás utilicen la estrategia de no cumplir con el acuerdo y, segundo, los altos costos de la información y sus efectos deformantes en la conducta dentro del sistema político mexicano.

En la primera sección del presente ensayo se cuestiona por qué las facciones son importantes en el sistema político mexicano y, posteriormente, se revisan los argumentos de la literatura del nuevo institucionalismo, considerando a la vez las críticas sobre el enfoque. Más adelante, a fin de entender mejor el fenómeno de la *camarilla*, se examinan las facciones políticas dentro del régimen mexicano desde la perspectiva de los acuerdos de cooperación que operan en condiciones de costos de la información extremadamente altos<sup>7</sup> y desde una varie-

---

<sup>6</sup> Los autores centrales del nuevo institucionalismo son Albert Alchian y Harold Demsetz, "Production, Information Costs and Economic Organization" en Louis Putterman (ed.), *The Economic Nature of the Firm*, Cambridge, Cambridge University Press, 1986; Ronald Coase, "The Nature of the Firm", *Economica*, 4, 1937; David Kreps, "Corporate Culture", en James Alt y Kenneth Shepsle, *Perspectives of Positive Political Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990; Gary Miller, *Managerial Dilemmas: The Political Economy of Hierarchies*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992; Douglass North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990; Oliver Williamson, *The Economic Institutions of Capitalism*, New Haven, Yale University Press, 1985; y, menos centrales, Robert Axelrod, *The Evolution of Cooperation*, Nueva York, Basic Books, 1984.

<sup>7</sup> Por facción se entiende un grupo de personas que se unen, ya sea con fines ideológicos o egoístas (o una combinación). Se forma dentro de una organización mayor y muchas veces trabaja

dad de coerciones específicas presentes únicamente en el caso mexicano. En la segunda sección se considera el grupo político de Jorge de la Vega Domínguez para ejemplificar cómo se da la verdadera cooperación y de qué manera.

### Facciones políticas intrarrégimen en México

Casi hasta la fecha,<sup>8</sup> México se ha caracterizado por ser un Estado dominante de partido único, en el que el presidente tiene una variedad de poderes que sólo muy pocos líderes políticos en el mundo disfrutaban, y que abarcan lo ejecutivo, lo legislativo, lo nominativo y la sucesión. Ante la falta de una oposición partidista seria, muchas de las funciones que normalmente corresponderían a algún partido político o servicio civil son realizadas, de hecho, por líderes del régimen, especialmente por el presidente y por sus colaboradores más cercanos. Las batallas sobre quién dirigirá la nación, qué estrategias económicas y de desarrollo se llevarán a cabo y cómo se distribuirán los recursos del gobierno se pelean dentro del propio régimen, no entre partidos, con muy poca participación del electorado y escasas estructuras *formales* reglamentadas.<sup>9</sup>

En México, las facciones pueden verse como mecanismos de distribución de puestos (de elección y burocráticos) y de otros recursos entre los miembros del régimen dominante y su función se explica por la falta de vehículos alternativos para llevarlos a cabo, como podrían ser unas elecciones verdaderamente decisivas, convenciones para nominar candidatos y la supervisión legislativa del presupuesto presidencial. El presidente es el líder de este sistema de facciones y consagra a sus seguidores en el siguiente nivel del poder. De la misma manera, estos secretarios del gabinete nombran a su gente para ocupar las

---

en contra de los intereses de otros de sus miembros en su intento de alcanzar sus propias metas. Para más definiciones de facción, véase Madison *et al.*, *The Federalist Papers*, y Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems*, vol. I, Cambridge, Cambridge University Press, 1976.

<sup>8</sup> Aunque se podría argumentar que México ha cambiado mucho desde las elecciones relativamente limpias de agosto de 1994, se ignoran esos cambios en este artículo y el trabajo se escribe en presente.

<sup>9</sup> Las responsabilidades específicas que se ha apropiado el Ejecutivo son: la nominación y selección, de manera personal, del candidato a la presidencia del partido oficial, la selección de los candidatos del PRI para las elecciones de gobernadores, la aprobación y colocación, sin la participación del ala legislativa, de altos miembros del gabinete, la habilidad para iniciar leyes en la arena legislativa y la selección y puesta en marcha de estrategias económicas.

posiciones que controlan, y así sucesivamente hacia abajo de la línea vertical de autoridad, con lo que crean una estructura de conexiones, de alianzas y de tensiones en forma piramidal entre los diversos grupos. Los más cercanos al presidente reciben mejores cargos y más recursos, ya que es él quien se sienta en lo alto de esta estructura e inicia el proceso de distribución de trabajos y beneficios.

Lo brillante de las facciones mexicanas y de todo el sistema político del que son parte importante es su habilidad para mantener a los perdedores dentro del régimen. La familia revolucionaria ha sido capaz de limitar el número y la gravedad de las divisiones y rupturas de los insatisfechos con sus cargos,<sup>10</sup> manteniendo dentro del sistema a todos los que no logran sus fines y conservando su lealtad hacia el presidente. Las facciones no sólo sirven para redistribuir bienes y cargos dentro del régimen, también actúan como vehículos que facilitan el acceso de una nueva élite al poder. Miguel Centeno, en *Democracy within Reason*, sostiene que el grupo ideológicamente homogéneo que creció alrededor del liderazgo de Salinas aprovechó la estructura de facciones para llegar al poder,<sup>11</sup> aun cuando Salinas tenía la posibilidad de aliarse con otras camarillas menos tecnócratas y, de esta manera, utilizar a los políticos de la vieja guardia que saben cómo emplear los diversos instrumentos de coerción y cooptación para imponer sus programas políticamente impopulares.

Se han dado dos argumentos centrales acerca de por qué existen las facciones en México: el primero ve las camarillas como una respuesta racional a las reglas del régimen e incluye a autores como Bailey, Camp, Centeno (hasta cierto punto), Grindley y Smith. La segunda gran escuela las relaciona tanto con los grupos dentro del Estado, ligados a su vez al capital nacional, como con los que no lo están. En otras palabras, las facciones se explican por la clase no por lo individual. Nora Hamilton<sup>12</sup> y Sylvia Maxfield<sup>13</sup> serían las dos defensoras principales de este enfoque.<sup>14</sup> Hamilton está trabajando básicamente en la

---

<sup>10</sup> Las rupturas y salidas de los miembros poderosos del PRI en 1940, 1946, 1952 y 1988 son obvios ejemplos de esta regla general.

<sup>11</sup> Centeno, *op. cit.*, p. 148.

<sup>12</sup> Nora Hamilton, *The Limits of State Autonomy: Post Revolutionary Mexico*, Princeton, Princeton University Press, 1982.

<sup>13</sup> Sylvia Maxfield, *Governing Capital: International Finance and Mexican Politics*, Ithaca, Cornell University Press, 1990.

<sup>14</sup> Hamilton argumenta que durante el sexenio de Lázaro Cárdenas (1936-1940), algunos grupos dentro del gobierno tenían lazos con sectores de capital privado, mientras que otros no estaban tan ubicados. Durante ese sexenio, los grupos con conexiones externas estaban básica-

caída del desarrollismo, la coalición de orientación izquierdista entre los grupos del Estado y las organizaciones de masas que existieron hasta 1940. No negamos la presencia de grupos apoyados financieramente ni sus lazos con los actores del sector privado, simplemente sostenemos que, aunque estos grupos dentro del Estado, más orientados hacia el financiamiento, prevalecieron sobre el grupo desarrollista dirigido por el presidente Cárdenas, ahora tienen que luchar entre ellos mismos. Además, puesto que los individuos enfrentan a este sistema, sus incentivos personales son diferentes de cualesquiera intereses de clase que puedan tener fuera del Estado.

El primer grupo de autores interesado en las facciones en México ha llegado a un acuerdo implícito acerca de qué es lo que las causa y por qué se forman. Los autores señalan que las reglas del sistema llevan a los individuos a integrarse en facciones, ya sea para lograr un ascenso en sus carreras o para protegerse ante la carencia de un sistema en el que se tomen decisiones no discriminatorias. Smith expresa su intento por comprender la conducta de los actores del régimen: "Estoy tratando de desentrañar los modos *racionales* de conducta, mas no de prescribir los deseables".<sup>15</sup>

Grindle destaca el problema central que cualquier actor debe enfrentar en el sistema político mexicano:

En cualquier organización en la que los salarios estén estrictamente regulados a través de procedimientos formales de antigüedad y de negociación sindical, las alianzas informales son menos susceptibles de ser favorecidas que donde las relaciones personales influyen significativamente en los aumentos, los ascensos y las prácticas de contratación.<sup>16</sup>

Asimismo, Grindle argumenta que el término de seis años obliga a que el trabajo burocrático se haga bien y rápido. A fin de no llamar la atención de sus jefes, los funcionarios tienen que actuar con prontitud dentro del tiempo delimitado sexenalmente y cometer la menor

---

mente concentrados en el Banco de México. Cuando la batalla por la sucesión de 1940 llegó a su punto más álgido, Cárdenas no pudo colocar a su candidato favorito, el general Mújica, a causa de la oposición de quienes se encontraban dentro del sector privado aburguesado y de sus aliados dentro del sector financiero de la burocracia, así como de los miembros más conservadores del partido. Finalmente, la sucesión tuvo lugar entre dos grupos dentro del régimen, ambos comandados por políticos conservadores y dominados por fuertes capitales, a través de sus aliados dentro del aparato estatal.

<sup>15</sup> Smith, *op. cit.*, p. 243.

<sup>16</sup> Merilee Grindle, *op. cit.*, p. 40.

cantidad de errores posibles. Smith enriquece la cuestión del ascenso al estudiar los patrones de las carreras de miles de políticos del régimen. Señala que el proceso político no tiene lugar entre los tres componentes del PRI (es decir, los sectores) o entre los partidos políticos de oposición. Por el contrario, la batalla por el poder dentro del régimen se da entre las facciones. Aquí vemos una explicación de dos vertientes acerca de por qué existen las camarillas: primero, el individuo necesita al grupo para poder avanzar en su carrera dentro de una alta movilidad y una gran incertidumbre y, segundo, los incentivos electorales (o su carencia) aumentan la competencia *dentro* del régimen, controlada por los grupos y sus líderes.

Por ejemplo, fueron extremadamente intensos los patrones de la carrera de quienes trabajan dentro del régimen y pelean por los recursos públicos que Smith identificó. El número promedio de cargos fue de 4 a 8 en un periodo de 9 a 15 años.<sup>17</sup> El funcionario promedio tiene una de tres oportunidades de mantener un cargo equiparable en alguna administración futura. Esto habla de la carencia de algún servicio civil que proteja a quienes desean hacer carrera. Smith explica que, puesto que el funcionario debe ascender rápidamente (o se verá obligado a dejar el gobierno), se encuentra a merced de sus superiores, que deben llevarlo consigo conforme ascienden en su carrera política. Para sobrevivir, el actor político debe establecer contactos con todos los miembros poderosos del régimen que pueda y, de entre esta amplia gama de contactos, realizar una alianza especialmente fuerte con algún líder a quien le mostrará lealtad y disciplina. Hasta cierto punto, Smith también considera los costos de unirse a alguna facción, esto es, la probabilidad de que, si se congela al líder, su gente más cercana sufra el mismo destino, al menos durante un tiempo.

Camp<sup>18</sup> enriquece esta explicación general al señalar por qué los individuos forman facciones (y no solamente se adhieren a una). Afirma que el presidente debe colocar a un gran número de burócratas de alto y mediano rango, pero como le es imposible conocer a toda la gente necesaria para ocupar esos puestos, debe apoyarse en sus subalternos, a fin de que ellos coloquen a su personal de confianza en cargos delicados. Por eso, los líderes de las facciones utilizan a los grupos como un banco de personal, compuesto únicamente por aquellos en quienes depositan su mayor confianza para que ocupen los cargos que, de ser

---

<sup>17</sup> Smith, *op. cit.*, p. 203.

<sup>18</sup> Roderic Ai Camp, *op. cit.*, p. 15.

asignados a seguidores incompetentes o desleales, podrían arruinarlos. Asimismo, Camp dice que la carencia de estabilidad en la carrera y la creciente desconfianza de la sociedad mexicana son dos factores que explican por qué los miembros del régimen se ven forzados a asumir los costos de unirse a facciones. Siguiendo a los autores mencionados con anterioridad, Centeno señala la falta de guías de procedimiento y de protección al servicio civil como dos de las causas centrales de las facciones en México.<sup>19</sup> Por su parte, John Bailey<sup>20</sup> agrega algunos términos nuevos a esta ecuación general al afirmar que los individuos ambiciosos trabajan en condiciones de costos de información altos. También señala una función central de las facciones: no sólo acuñan información valiosa, sino que son mecanismos de ataque y defensa que actúan respecto a otros equipos y grupos en otras agencias.

Esta revisión muestra el acuerdo general al que ha llegado dicho grupo de autores respecto a la razón por la que se forman las facciones y respecto a su función principal como grupos de carreras ascendentes (quienes, de acuerdo con Bailey, utilizan la información como un arma o como un recurso para hacer la guerra a otros grupos o alianzas). Aun cuando este argumento es sólido, también está incompleto. No queda claro cuáles son las otras alternativas para formar o integrarse a un grupo político, ni los diversos costos o beneficios de integrarse *versus* formar, ni las contradicciones entre los incentivos del líder del grupo y las de sus miembros. Finalmente, y muy importante, los autores antes mencionados no han explicado *por qué* los actores son capaces de cooperar ni los peligros en que incurren al hacerlo. En la siguiente sección revisaremos la literatura general sobre el nuevo institucionalismo, a fin de examinar cómo se puede emplear con éxito en el enriquecimiento de las explicaciones sobre la formación de las camarillas.

## El enfoque de la economía política

Para comprender cómo se comportan los actores dentro de un gobierno, es necesario entender el papel de las jerarquías y los problemas contractuales y conductuales que presentan. Un gobierno se puede ver como un conjunto de instituciones organizadas jerárquicamente que generan reglas obligatorias al tiempo que ofrecen servicios dentro de

---

<sup>19</sup> Miguel Centeno, *op. cit.*, p. 146.

<sup>20</sup> John Bailey, *op. cit.*, p. 17.

una área geográfica limitada. Esta definición comparte ciertas semejanzas con las organizaciones económicas y ambas se pueden estudiar utilizando algunas de las mismas herramientas (aunque se reconocen diferencias fundamentales).

Douglass North<sup>21</sup> define las instituciones como confinamientos humanamente concebidos que moldean las selecciones de los actores, sus preferencias y sus acciones. En resumen, las instituciones ayudan a determinar cómo interactúan y cooperan los actores. También les proporcionan reglas de juego conocidas y reducen la incertidumbre al moldear expectativas acerca de las probables conductas de los demás en situaciones dadas que, *ex ante*, pueden no ser, necesariamente, claras o ciertas.

Gary Miller<sup>22</sup> define una jerarquía como la autoridad asimétrica e incompleta que tiene un actor, dentro de ciertos límites, para dirigir las actividades de otro. Ambos tienen ciertos derechos que son claramente definidos en un acuerdo, ya sea formal o informalmente. En una jerarquía, la relación central es la del intercambio: ambos, jefe y subordinado, reciben preciados bienes del otro. A causa de la falta de mecanismos democráticos de toma de decisiones en el partido dominante o en todo el sistema político, la comprensión de la jerarquía es crucial para el caso mexicano. Las burocracias se pueden caracterizar como jerarquías incluso en las democracias, ya que las decisiones se toman de arriba hacia abajo y no democráticamente o a través de mecanismos de valor de mercado.

La principal ventaja de la jerarquía estriba en que se pueden dar mejores soluciones a los múltiples problemas que generan las rupturas de los acuerdos mediante la utilización de un contrato jerárquico, en lugar del intercambio de duelos entre iguales. La empresa establece un contrato que otorga al jefe el derecho de dirigir las actividades dentro de los límites establecidos en el acuerdo. Al asegurar a ambas partes que disfrutarán de una relación de largo plazo que les permitirá calcular las ventajas futuras, se pueden llevar a cabo intercambios más completos. Asimismo, las partes involucradas reconocen que una mayor cooperación, y no el incumplimiento de acuerdos, les facilitará aún más el logro de los beneficios generales y, a su vez, les evitará el ser engañados. Otros neoinstitucionalistas, tales como Alchien y Demsetz<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> Douglass North, *op. cit.*, p. 3.

<sup>22</sup> Gary Miller, *op. cit.*, p. 8.

<sup>23</sup> Albert Alchien y Herold Demsetz, *op. cit.*

y Fama y Williamson<sup>24</sup> siguen las huellas de Coase y suponen que las organizaciones jerárquicas (empresas) aumentan en número al bajar los costos de transacción, ya que permiten a los superiores monitorear y hacer cumplir los acuerdos de mejor manera que la utilizada en el sistema de los mercados. De ahí que los individuos accedan a participar en una relación autoritaria, tal como la de una empresa o un Estado, ya que la institución los obliga a trascender incentivos individuales perversos de corto plazo, y les permite lograr resultados benéficos tanto de manera colectiva como individual.

Probablemente así se vería una explicación estrictamente "neoinstitucionalista" de las camarillas mexicanas: los grupos se forman dentro del régimen para bajar los costos de recopilación de la información y de la búsqueda de empleo en un entorno sumamente incierto. Los superiores pueden monitorear mejor a sus subordinados si se forma una jerarquía menor dentro de una burocracia mayor. Dicho control es fundamental durante el proceso de sucesión, cuando existe una gran tentación para saltar de un grupo político a otro.

En cierto sentido, esta explicación ayuda pero está incompleta, principalmente porque no podemos saber la razón por la cual los individuos son capaces de librar los obstáculos para posibilitar la cooperación y formar subjerarquías (lo que llamamos las camarillas). Sin embargo, los graves problemas de asimetría en la información, el monitoreo y el reforzamiento existen dentro de la empresa u organización que supuestamente surgió para solucionarlos.<sup>25</sup> Miller afirma que se debe probar que el contrato interno y jerárquico soluciona los problemas de cooperación. De hecho, en su estudio descubrió que muchas compañías experimentan el mismo tipo de problemas que son de esperar en una relación jerárquica. Los individuos siguen teniendo incentivos para no cumplir los acuerdos y, en realidad, también son capaces de actuar así en una relación de intercambio autoritario. A fin de que la cooperación tenga lugar, aún deben resolverse los problemas para superar la posibilidad de ruptura de los acuerdos. De hecho, la amenaza de quiebra no es un mecanismo de retroalimentación sufi-

---

<sup>24</sup> Eugene Fama, "Agency Problems and the Theory of the Firm", en L. Putterman (ed.), *op. cit.* y Oliver Williamson, *The Economic Institutions of Capitalism*, Nueva York, The Free Press, 1985.

<sup>25</sup> Véase Bates, *Social Dilemmas and Rational Individuals: An Essay on the New Institutionalism*. Papers in International Political Economy, Duke University (Working Paper, núm. 164); y Miller, *op. cit.*, 1990, especialmente capítulo 1 para mayor información sobre los problemas del nuevo institucionalismo.

ciente para forzar a los individuos, de manera automática, a solucionar los problemas de la acción colectiva dentro de la empresa. Se deben designar, y no suponer, los mecanismos que posibiliten, inspiren y protejan la cooperación. A continuación intentaremos encontrar una explicación, basada en el individuo, para la cooperación, a fin de incrementar la lógica funcionalista del "nuevo institucionalismo".

## **La cooperación en el contexto de las jerarquías**

Se puede ver de dos maneras el problema de la coordinación y de la cooperación dentro de una jerarquía: desde los puntos de vista del superior y del subordinado. Ambos, en condiciones normales de corto plazo, tienen motivos para dejar de cumplir los acuerdos. El jefe preferiría motivar al subordinado a revelar sus preferencias sobre el trabajo,<sup>26</sup> y alguna otra información importante, y después no premiarlo por mejorar su desempeño como le había prometido. El subordinado preferiría evadirse o no trabajar tan duro, como también había prometido hacerlo, por la misma remuneración.

Los costos de información y los activos específicos exacerbaban los problemas de la cooperación. En cualquier organización grande llega a ser difícil obtener la información requerida para que cada uno realice su trabajo, simplemente porque otras subunidades o agencias controlan o desarrollan la base de datos o el conocimiento que se necesita. El tiempo y el costo para encontrar, solicitar y obtener la información pueden ser grandes.

La especificidad de activos consiste en colocar una inversión significativa en tiempo o dinero en un activo, humano o material, que no pueda transferirse fácil o económicamente a un uso secundario.<sup>27</sup> Aquellos que disfrutan de un activo específico mantienen un *status* único, ya que sólo unos cuantos pueden reproducir su conocimiento, experiencia o capacitación. La especificidad de activos lleva normalmente a la integración vertical o a un contrato autoritario único entre el comprador y el vendedor del bien.

---

<sup>26</sup> Por ejemplo, si un subordinado puede hacer una determinada cantidad de trabajo en un periodo de ocho horas, podría mentirle al jefe e insistir en que el trabajo requiere de 12 horas. Si es honesto acerca de su nivel máximo de desempeño, el jefe conocerá sus habilidades y aprovechará tal información al exigir ese nivel de trabajo, bajando entonces el precio que paga por él.

<sup>27</sup> Véase Oliver Williamson, *op. cit.*, para una discusión completa sobre especificidad de activos.

Estos problemas de la cooperación dentro de la jerarquía provienen de los subordinados que no cumplen los acuerdos celebrados con sus superiores. Pero lo opuesto también es posible, que los jefes, en efecto, no lleven a cabo los acuerdos establecidos con sus subalternos, lo que hace que las ventajas de la cooperación sean difíciles de alcanzar. El método más común para defraudar al subalterno es prometerle futuros beneficios, si este último revela sus preferencias reales y desarrolla un desempeño óptimo, en cuyo caso, el jefe aprovechará las ventajas que la conducta cooperadora de su empleado le proporcione. El subordinado *conoce* esta posibilidad, de modo que no realizará ningún movimiento de cooperación, perdiéndose así las posibles ventajas de una cooperación mutua de largo plazo. A menos que el superior pueda demostrar, de manera creíble, su voluntad para no aprovecharse de su subordinado,<sup>28</sup> no habrá cooperación y ambos empeorarán.

Dentro de los grupos organizados verticalmente son importantes las relaciones de largo plazo, así como el hecho de poder vislumbrar una variedad de sanciones para quienes se aparten de la estrategia de cooperación. Ésta llega a ser racional, ya que dentro del grupo algunos tienen una buena idea del tipo de conducta que pueden esperar de los demás. Asimismo, saben que la cooperación será premiada, mientras que el incumplimiento será castigado. Las instituciones deben elaborar ejemplos obvios de ambas estrategias.

### *De la literatura teórica a las facciones mexicanas*

A partir de la revisión anterior del estudio sobre la cooperación y de cómo pueden las jerarquías ayudar a disminuir la posibilidad de incumplimiento de los acuerdos, llegamos a la siguiente pregunta: ¿por qué existen facciones en el sistema político mexicano? Este trabajo presentará una panorámica sucinta respecto a por qué los individuos se adhieren a grupos políticos internos o los forman.

Primero, intentamos mostrar que la lealtad y la disciplina, que tanto se han comentado en la literatura sobre México, tienen bases racionales. Segundo, queremos señalar que las reglas específicas del ambiente político influyen en la manera como los individuos maximizan

---

<sup>28</sup> Es interesante notar que el nuevo institucionalismo parece apuntar hacia las estrategias de desertión del subordinado, mientras que Miller sostiene que, en una situación jerárquica, el superior tiende más a no cumplir los acuerdos y a terminar con las posibilidades de cooperación.

sus preferencias. Mostramos con esto que la habilidad para cooperar aumenta, en términos de maximizar las preferencias, si los actores forman y se adhieren a las camarillas, así como a las redes políticas secundarias. Sin los límites de las camarillas serían imposibles ciertos tipos de cooperación para los actores políticos dentro del régimen. Veríamos más cambios de uno a otro de los grupos dirigidos por líderes políticos y mucha menos lealtad hacia un jefe específico, o menor disciplina respecto a sus órdenes, que en un sistema como el actual. Los individuos se unen a los grupos políticos para ayudarse en la búsqueda de trabajo y mantener una relación de confianza con alguien capaz de ascender políticamente. En estos grupos las relaciones de largo plazo entre líder y miembro son el cemento que los mantiene unidos.

¿Cómo resuelven los políticos y los burócratas mexicanos los problemas de la información costosa, de las relaciones entre los agentes principales, de la especificidad de activos en un conjunto de instituciones jerárquicas caracterizadas por el dominio presidencial, por la gran rotación en los puestos medios y altos y por las escasas rutas institucionalizadas hacia la oficina del Ejecutivo? Empíricamente vemos que muchos, si no es que la mayoría de los burócratas mexicanos, los funcionarios electos del PRI y los líderes del partido pertenecen a facciones dentro del régimen. Estos grupos, también conocidos como grupos políticos o camarillas, son relativamente cerrados, de manera que los miembros no pueden salir de manera gratuita, sino sólo cuando el propio líder ve bloqueado su avance. Obtener información respecto a la membresía es relativamente difícil pero no imposible. La membresía no es exclusiva, pero salir cuesta. En tanto se salvaguardan en la seguridad que les ofrece la red secundaria de contactos, los actores políticos dentro del régimen pertenecen generalmente a un grupo político importante, pero se protegen en la seguridad de una red secundaria de contactos. Este grupo de segundo nivel es más abierto. La camarilla es un grupo cerrado cuyo líder puede formular ciertas exigencias acerca del comportamiento del miembro individual, mientras que la red política es un grupo menos protegido de contactos al que el actor político puede recurrir, si le falla su grupo primario. En la red política no hay un líder único, la salida no cuesta ni se intenta bloquear la información acerca de la membresía. Pertenecer a una red no implica cambiar de conducta para amoldarse a los intereses del líder. Pero si la red secundaria de contactos produce tantos beneficios en términos de búsqueda de empleo e información, entonces tenemos que explicar por qué los subordinados estarían de acuerdo en adherirse a una camarilla más

cerrada y verse obligados a apoyar los mandatos de un líder cuyos intereses pueden ser diferentes de los suyos.

En general, sostenemos que dos de los factores más importantes que llevan a los *subordinados* a unirse a grupos políticos intrarrégimen son: el valor de la reputación de uno mismo en la disciplina y en la competencia y los altos costos de la búsqueda de empleo en un entorno incierto. Al no haber fuerzas de mercado que proporcionen un indicador objetivo acerca de los resultados del grupo y del "insumo" que proporciona el individuo, es difícil medir el desempeño de un funcionario público, sea bueno o malo, en un sentido concreto. Aun cuando se pudiera medir objetivamente el insumo, seguiría siendo difícil construir una reputación de buen desempeño fuera de la agencia o de la oficina a la que uno pertenece. El funcionario ambicioso no puede, sencillamente, subir los peldaños de su Secretaría a causa de la circulación constante de gente en puestos medios y altos de las diferentes secretarías. Incluso si el burócrata está lo suficientemente abajo como para no ser reemplazado, tendrá que establecer una nueva relación en torno a cada nuevo superior y, a menos que pueda ser utilizada, su reputación tendrá poco valor, ya que quien determina los nombramientos no es el jefe inmediato, sino los miembros del círculo del presidente y otros secretarios. De esta manera, al no poder ser transferida para uso futuro, el valor de una buena reputación, por buenos que sean el trabajo, la lealtad y la disciplina, cae drásticamente, a menos que se pertenezca a un grupo.

El burócrata tiene que establecer una relación de largo plazo con alguien que tenga conexiones muy cercanas con los que determinan los nombramientos. Hay que ser capaz de probar ante el superior que uno puede trabajar duro, de la misma manera que el jefe necesita probar a su subordinado que, a cambio de un buen desempeño, habrá mejores cargos.

Al dejar que el superior se ocupe de la búsqueda de empleo, el subordinado incrementa sus posibilidades de continuar en ascenso constante hacia la cima del sistema político mexicano. El jefe es responsable de encontrar, obtener y proveer de puestos a "su gente": ésa es una parte muy importante del arreglo, ya que sin ella, dentro de una burocracia extendida irregularmente y donde los trabajos cambian cada seis años, el funcionario de menor nivel contaría con pocos medios para mostrar y probar sus capacidades. Además, se necesita tener muchas relaciones con gente de niveles más altos, a través de una red extensa de amigos y aliados (lo que es, por supuesto, un argumento en

contra de las organizaciones de facciones, ya que el presidente selecciona a los miembros de su gabinete sin supervisión del Congreso. Además, excepto por los principios ideológicos, que son poco frecuentes, si todos tienen contactos llega a ser muy difícil distinguir entre un funcionario y otro. De aquí que podría sostenerse que los grupos sirven para distinguir a unos servidores públicos de otros.

El arreglo entre el superior y el subordinado beneficia a este último de manera clara. Sin embargo, esto tiene un precio que algunas veces puede ser tan alto como perder las posibilidades de hacer carrera en el futuro, ya que el jefe puede seleccionar al precandidato equivocado para la carrera presidencial o cometer otros graves errores que lo congelen a él y a su grupo. Así, el subordinado no elimina los riesgos al unirse a alguna facción, pero sí disminuye los costos de la búsqueda de empleo al entregar sus responsabilidades a otro que es mejor para echárselas a costas. El subordinado también puede formar una red más relajada de amigos, colegas y asociaciones que fungirá como escudo si la primera facción falla. Asimismo, esta red secundaria opera como un mecanismo para diluir el riesgo, ya que incluso si el grupo primario no logra distribuir cargos, el actor puede apoyarse en el segundo grupo a fin de conseguir algún puesto en el sector público. Este tipo de cargos pueden no ser tan óptimos como los que probablemente le otorgaría el grupo primario,<sup>29</sup> pero funcionan como salas de espera hasta que surge algo mejor. Sin embargo, como veremos más adelante, el jefe tiene sus razones para exigir que la lealtad primaria del subordinado sea puesta en la camarilla más cercana y no en la red política más amplia.

¿Por qué un superior se convierte en un patrón que debe convertir en clientes a los subordinados de su jerarquía? ¿Qué requiere de ellos y por qué? En un sistema de constantes cambios laborales, ligado a la gran rotación del nivel más alto, un superior necesita rodearse de asistentes bien entrenados que puedan trabajar duro y cuyos activos especializados de conocimiento y experiencia permitan al jefe tener un buen desempeño en las diversas arenas de la política pública. Pero ya que cambia de trabajos frecuentemente, el superior no puede establecer relaciones duraderas con sus subordinados, a menos que se los lleve consigo y los coloque en puestos clave en su nueva oficina. Si el jefe puede monopolizar los talentos singulares en educación o conocimien-

---

<sup>29</sup> Entrevista con un funcionario público de nivel medio, septiembre de 1992.

tos y afianzar a determinada gente en relaciones de largo plazo, entonces tiene, simultáneamente, ventaja sobre sus competidores y el control de información valiosa.

A pesar del movimiento constante, el jefe en la organización política mexicana deberá ser capaz de depender de los miembros de su grupo para trabajar por el interés colectivo, porque si al grupo le va bien, lo mismo sucederá con el individuo. Sin embargo, aquí se presenta un problema de acción colectiva: cada actor tendrá un incentivo particular para rehusarse a cooperar, y si todos decidieran hacerlo, las posibilidades del grupo disminuirían. *A pesar de las tentaciones para no cumplir el acuerdo previo que ofrecen los cambios sexenales*, las facciones crean relaciones recíprocas de largo plazo que les permiten repetir determinados juegos y lograr beneficios futuros. El líder de la facción tiene a su disposición una gama de opciones de castigo que evitan que los miembros se aparten de la vía correcta de cooperación. Puede arruinar la carrera de algún seguidor desfavorecido, corriendo la voz de que esa persona no es digna de confianza.

En la medida en que ambas partes intervienen repetidamente en varias series de juegos, con el tiempo se construye un sentimiento de confianza entre el jefe y su gente. Asimismo, el subordinado tiene que protegerse de los abusos de su superior, planteando la posibilidad de cooperar y revelar información, así como sus preferencias veladas. Así, en cuanto alternativa, la red secundaria sirve como medio para mantener en línea al líder político. Sin embargo, existen serias dudas respecto a cuándo puede el subordinado recurrir a esta opción.

En casi todas las entrevistas con funcionarios públicos, los términos disciplina y lealtad surgen repetidamente como los recursos más importantes que un subordinado puede ofrecer a su superior, especialmente en una relación política de largo plazo. En el sistema mexicano la lealtad significa no divulgar información acerca del jefe, responder a sus instrucciones inmediatamente, incluso a costa de la vida familiar, y trabajar horas extremadamente largas, si así se requiere. La disciplina significa incurrir en costos de corto plazo, tales como permanecer en un puesto no tan idóneo si el líder de la facción así lo solicita, en el entendido de que en el largo plazo se recompensará el sacrificio. También significa nunca hacer quedar mal al jefe y nunca divulgar información sobre sus acciones, ya sean públicas o privadas, sin su permiso.

Obviamente, para que un subordinado esté dispuesto a proporcionar esta clase de beneficios a su superior e incurrir en sacrificios de corto plazo, debe esperar que el reembolso futuro sea mayor que el

sacrificio presente. Por consiguiente, para obtener este tipo de conducta por parte de un subalterno en un momento dado, el jefe debe ser capaz de comprometerse y hacer creíble tal compromiso para que una larga colaboración con su subordinado los recompense a ambos. La reputación del jefe en relación con el trato justo con su gente tiene un gran valor, ya que de no existir se vería forzado a ocupar más tiempo en reclutar personas. Asimismo, tal reputación opera como freno a su probable estrategia de no cumplir los acuerdos. Una muestra de la habilidad del líder, así como de su intención de recompensar a sus subordinados como parte del acuerdo de cooperación e intercambio en el que participan, se da cuando algún miembro de un grupo político lo ve entregar recursos o puestos a otros miembros del grupo. Ésta es una prueba visible de las intenciones de cooperar del líder.

En teoría hemos visto que los resultados de la cooperación son más factibles al prolongar una relación, y, en consecuencia, los beneficios que implica hacia el futuro. Esto es cierto tanto para las jerarquías como para los actores de *status* similar, sin embargo en una situación jerárquica en la que el superior tiene mayor posibilidad estructural de no cumplir sus acuerdos con un subordinado (especialmente si hay pocas alternativas), una relación de largo plazo es, de hecho, el salvavidas del subalterno en contra de la estrategia de incumplimiento de su líder. Después de muchos años, el jefe llega a depender enormemente de su subalterno, quien a su vez ha consolidado un conocimiento específico que le da el poder de fortalecer su parte del contrato no escrito. Vemos que en la situación mexicana las expectativas de largo plazo son cruciales para mantener a la gran mayoría de los actores políticos dentro del sistema, tanto si son gente de cúpula como burócratas de nivel medio. Por lo general el régimen permite, incluso a los políticos más quemados, la posibilidad de reintegrarse después de algún periodo prudente. Así, dentro del sistema general mexicano, los beneficios de la cooperación de la camarilla funcionan bien. El grupo político asegura a sus miembros que tienen futuro. El líder que ha sido bloqueado políticamente puede reincorporarse más adelante al juego y ser capaz de utilizar sus contactos para formar otra camarilla en caso de tener la oportunidad. Las relaciones de largo plazo también son importantes por otras razones. La relación entre el superior y el subordinado tiene que ser lo suficientemente fuerte para durar más de los seis años del término presidencial y, sobre todo, sobrevivir a la sucesión, cuando la tentación para romper con el acuerdo es mayor. Cuando los precandidatos luchan por la nominación oficial del PRI, un factor de su posible

éxito es el desvío abrupto (a su favor) de seguidores dentro del PRI y la burocracia. Es entonces cuando las ofertas de trabajo futuro vuelan a través de los corredores gubernamentales. Tanto para el líder de una facción como para un seguidor es muy grande la tentación de dejar una facción y unirse a otra, cuyo líder —piensan— tiene mayores posibilidades de convertirse en el siguiente líder de México.

Tomemos el caso hipotético de lo que sucedería si no hubiera forma de “confinar” a los miembros de la facción a sus grupos durante el difícil proceso de las batallas por la sucesión. En la medida en que los líderes prometieran mejores cargos si ganaran la presidencia, veríamos una cantidad enorme de “saltos” de un grupo a otro, los subordinados perseguirían estos ofrecimientos de un líder a otro y aumentarían así el monto de los recursos que obtendrían a cambio de proporcionar lo que el candidato necesitara durante la batalla por la sucesión. Los subordinados serían capaces de aumentar el tamaño del pastel dejando, en cierto modo, los anaqueles del gobierno más vacíos de lo que ya están. O bien se forzaría a los líderes a prometer a sus posibles seguidores más cosas de las que pudieran conceder, provocando así que más tarde se retractara de su acuerdo. De hecho, con esto no creemos que los líderes sean capaces de confinar a sus subalternos a sus grupos aun cuando exista la tentación de cambiar a otro. Por ello, un punto central para los grupos más herméticos durante la batalla por la sucesión<sup>30</sup> es la necesidad de mantener encerrados a sus miembros.

La lógica del sexenio, además de la estructura de reglas (que da al ejecutivo en jefe poder en la toma de decisiones y un espacio enorme para designar puestos), crea poderosas razones para separarse y formar nuevas alianzas y coaliciones con otros grupos dentro del régimen. Pero para poder ser un negociador político efectivo, el burócrata político de alto rango tiene que estar seguro de que su gente está firmemente parada detrás de él. Esta situación crea fuertes motivos para que el líder asegure a su gente que el grupo continúa, a pesar de las presiones para fraccionarlo y, quizás, para obtener un mejor arreglo en algún otro lugar. Por supuesto, el no poder saber si se cumplirá la promesa en otra facción ni quién será el próximo presidente modera la tentación para cambiar una facción por otra en busca de mejores condiciones.

La necesidad de reunir, controlar y proteger información valiosa

---

<sup>30</sup> No todos los miembros del régimen pertenecen a los cerca de tres grupos políticos principales que por lo general encabezan los precandidatos rivales.

acerca de lo que uno está haciendo y difundir detalles que perjudiquen a los rivales es una segunda razón por la que los líderes de alto rango expanden su red de seguidores dentro de la burocracia y del partido. En un sistema donde cada adelanto de la política es un instrumento para hacer política, los éxitos y los fracasos en la arena política interna (y la electoral, de importancia reciente) tienen ramificaciones inmediatas y a veces de largo plazo. Los funcionarios, en todas las sociedades, tienen que detener a la prensa perjudicial y promover una buena imagen, pero en México el problema es más difícil: el círculo de élite (esto es, la cúpula de la burocracia y del partido) es muy pequeño y los errores no sólo se pueden hacer patentes, sino agrandarse de manera rápida y barata. De nuevo, puesto que las elecciones y las nominaciones no seleccionan ni eligen representantes, la batalla por el poder se lleva a cabo entre muy pocos, sin reglas formales y con base en la decisión de un hombre.

El control del flujo de información es crucial, pero las fugas siempre representan un problema con los subordinados, a quienes se les pueden ofrecer recompensas enormes por revelar detalles que podrían dañar a sus superiores. ¿Cómo puede un superior controlar su información mientras se entromete en la de los demás? Debe ofrecer a su gente incentivos suficientes para que sean discretos y promuevan ante todos la línea del partido, pero no la suya propia. El superior puede obtener mucha información negativa al ofrecer acuerdos de largo plazo a sus subordinados y, en lugar de concentrarlos en una Secretaría, colocarlos en la burocracia y en el PRI, de manera que sean capaces de captar una gama más amplia de consejos, datos y chismes acerca del pasado de sus colegas, su grupo de afiliación, su apoyo, su línea política y su formación de alianzas.

En esta sección se han discutido las diversas razones del *por qué*, en todos los niveles de la política mexicana y en función de mejorar la perspectiva en sus carreras políticas, los funcionarios públicos quieren entrar en una relación jerárquica y autoritaria de largo plazo. Los siguientes son distintos aspectos de la explicación general sobre este punto: una reputación reconocida y transferible a circunstancias futuras, una protección contra contingencias y la reducción de los costos en la búsqueda de empleo cada tres o seis años.

Asimismo, se intentó subrayar las razones por las que puede darse la cooperación, a pesar de las barreras existentes.

Al respecto, se dijo que las relaciones de largo plazo, incluso a través de los sexenios, posibilitan la cooperación de los miembros de los grupos

y que también lo hacen el monitoreo y la cultura de la confianza mutua, ofrecida por una cultura de relaciones de trabajo que se construyó a lo largo de los últimos 60 años. Ahora, viemos hacia la descripción del grupo de un político de muchos años, Jorge de la Vega Domínguez, para ver cómo, dentro de la estructura de las reglas específicas del sistema político mexicano, cooperan o no los miembros del régimen.

### *El ejemplo de Jorge de la Vega Domínguez*

¿Cuáles son las principales lecciones que podemos aprender de la carrera de Jorge de la Vega Domínguez? ¿Cuáles son las reglas del sistema con las cuales ha tenido que operar? Primero, y como centro de este ejemplo, se ilustra el problema básico de la cooperación en el sistema político mexicano. En el caso de los subordinados, éstos no quieren respaldar a su jefe de manera abierta y cooperar del todo, ya que si este último se quema políticamente, compartirían el mismo destino. Además, a causa de la competencia constante en el interior del partido, el jefe requiere de gran discreción y lealtad. Parte de la solución de este problema se presenta en los muchos y variados tipos de relaciones posibles entre los miembros del régimen dominante en México, que se distinguen por sus diversos niveles de cooperación, confianza, lealtad y disposición para aceptar probables pérdidas por el bien del jefe y del grupo. (En el siguiente ejemplo detallaremos estos puntos teóricos por medio de un grupo político.) Segundo, ya que uno nunca sabe cuándo será igualado o rebasado por un subalterno anterior, es crucial encontrarse en buenos términos con todos los políticos y funcionarios que se pueda. En los diversos niveles de éxito de una carrera podemos ver evolución y cambio constantes.

Para poder ilustrar los asuntos centrales que se exploraron en la sección anterior, vamos a mostrar el ejemplo de un grupo político totalmente desarrollado. Vale la pena estudiar un caso que nos permita ilustrar, si no es que probar, nuestras aseveraciones, principalmente porque creemos que la mayoría de los tipos de contactos, amistades y redes que se ven en el ejemplo que se mostrará aquí son fundamentalmente los mismos que pueden observarse en cualquier otro grupo dentro del sistema. Nuestro asunto tiene que ver con las similitudes y no con las diferencias de los grupos en el sistema político, aunque pueden diferir en términos de sus bases de operación (por ejemplo, si es la burocracia o la central obrera), de su tamaño, su permanencia y su éxito.

Seleccionamos al extenso grupo político de Jorge de la Vega Domínguez por varias razones. Primera, De la Vega Domínguez sobrevivió a varios sexenios, cosa que le permitió construir y mantener un número considerable de seguidores, aun cuando su carrera experimentó reveses difíciles. Segunda, el político contendió por la sucesión presidencial y fue respaldado por otros miembros poderosos de la clase política. Tercera, fue secretario de Industria y Comercio, secretario general del PRI durante la grave ruptura dentro del partido en el sexenio de De la Madrid y después secretario de Agricultura, puesto con carga política. En suma, De la Vega Domínguez estuvo activo en los debates políticos y económicos del periodo en que se dio la ruptura generacional entre quienes habían estado activos de 1945 a 1970 y los líderes que surgieron a partir de entonces. Finalmente, el grupo y la carrera de De la Vega Domínguez muestran varios niveles de cooperación en circunstancias de incertidumbre y limitación que caracterizan al sistema político mexicano: lo vemos como subordinado, como jefe y como igual, trabajando con su patrocinador original, con sus hermanos políticos mayores y con sus jefes. También vemos cómo pudieron haber cambiado estos papeles a lo largo del tiempo. (Véase el cuadro para una visión general de los diversos tipos de relaciones políticas que tuvo.)

El ejemplo de la carrera de De la Vega Domínguez muestra que la relación entre los miembros del gobierno-régimen mexicano puede durar muchos años y que la larga duración crea incentivos para cooperar, lo cual resulta en beneficios colectivos. La cooperación reditúa a la larga.

Asimismo, este caso nos permite observar cómo la buena reputación es una especie de mercancía que tiene que ser formada y cuidada durante muchos años, pero que, una vez consolidada, tiene un valor político muy útil para su dueño, ya que no tiene que "probar" su capacidad de trabajo o su lealtad hacia el presidente en turno o hacia las instituciones políticas del país. La posibilidad de perder su buena reputación obliga al político a tomar acciones menos agresivas para así ganar en el futuro. Finalmente, en un sistema en el que las elecciones no proporcionaban el medio para seleccionar líderes, los grupos políticos del régimen llegaron a ser un instrumento cooperativo en una pelea limitada y controlada por hermanos políticos.

A través de su carrera fue conocido como un político que al mismo tiempo podía ser un negociador<sup>31</sup> suave y amigable o un "grillo" que

<sup>31</sup> *Proceso*, núm. 519, 13 de octubre de 1986, p. 32.

---

**Cuadro. Trayectorias cruzadas**


---

<i>Trayectorias cruzadas</i>	<i>Miembros del equipo</i>	<i>Padrinos políticos</i>
<i>Fernando Solana</i> UNAM Conasupo durante la dirección de De la Vega Domínguez Secretaría de Comercio/SEP/SRE Banamex Senador	<i>Dionisio Pérez Jácome</i> Srio. particular de De la Vega Domínguez en la Secretaría de Comercio Subsecretario de Comercio con De la Vega Domínguez	<i>Alfonso Martínez Domínguez</i> (Corona del Rosal) Jefe del CNOF Líder de la Cámara de Diputados Secretario general del PRI Regente del DDF Gobernador de Nuevo León
<i>Eliseo Mendoza B.</i> Colegio de Economistas IEPES con De la Vega Domínguez Subsecretario de Comercio durante el sexenio de Luis Echeverría Álvarez Gobernador de Coahuila, 1987	<i>Antonio Murrieta Necochea</i> Conasupo durante la dirección de De la Vega Domínguez. Dir. Deleg. Comercio Trabajó con Lugo Verduzco	<i>Carlos Hank González</i> Director de Conasupo con Díaz Ordaz Gobernador del Estado de México 1969-1975 Regente del DDF, 1976-1982 Secretario de Turismo y de la SARH
<i>Miembros del Consejo, 1987</i> José A. Oteyza (José López Portillo) Fernando Raffull (Echeverría) Torres Manzo (Echeverría) Enrique Olivares Santana (Hank)	<i>Jesús Salazar Toledano</i> Conasupo/Comercio con De la Vega Domínguez Ligado más tarde a Ramón Aguirre PRI/DDF	<i>Grupo de gobernadores</i> (Hank) Jiménez Cantú Antonio Calzada Urquiza León Bejarano Torres Manzo Rojo Lugo
<i>Adolfo Lugo Verduzco</i> (De la Madrid) Trabajó en el IEPES durante la dirección de De la Vega Domínguez Trabajó en Conasupo durante la dirección de De la Vega Domínguez SPP con De la Madrid Oficial Mayor del CEN 1981-1982 Presidente del CEN 1986-1987	<i>Jorge Aguilera</i> Trabajó con De la Vega Domínguez en Conasupo Con De la Vega Domínguez en Comercio Chiapas con De la Vega Domínguez CEN con De la Vega Domínguez	

---

cubría su ineptitud con una imagen. Al profesar lealtad a varios presidentes, sin llegar jamás a ser demasiado cercano a ninguno para no arruinarse permanentemente por la asociación, epitomizó la naturaleza disciplinada de los políticos mexicanos. Veremos cómo fue capaz de mantenerse vivo y activo a lo largo de 40 años de servicio en la burocracia y en el partido, permaneciendo fiel al sistema y a sus "reglas no escritas" [frase que hizo famosa durante sus días de presidente del CEN (Comité Ejecutivo Nacional) del PRI].<sup>32</sup>

Originario del estado de Chiapas, inició su carrera política en la UNAM, donde estudió Economía de 1951 a 1955. Fue presidente de su generación e hizo algunos de los primeros contactos que le servirían más adelante. Aparentemente, se hizo amigo de estudiantes de la Facultad de Derecho que avanzaron hasta llegar a ser figuras políticas importantes, tales como Pedro Ojeda Paullada (secretario del Trabajo durante López Portillo), Pedro Zorrilla Martínez (procurador del Distrito Federal y Territorios Federales), Mario Moya Palencia (secretario de Gobernación durante el gobierno de Echeverría) y Porfirio Muñoz Ledo (secretario del Trabajo también durante el sexenio de Echeverría). Sus contactos con economistas incluyen a Jesús Silva Herzog.<sup>33</sup>

Siendo aún estudiante, el futuro secretario de Industria y Comercio inició su carrera burocrática como economista de nivel medio en la Secretaría de Economía Nacional. De 1956 a 1959 se trasladó a Tamaulipas para administrar un banco ejidal. Ahí trabajó amistad con Jorge Aguilera (político que llegó a ser líder del PRI en ese estado), quien más adelante trabajaría con De la Vega en Conasupo, lo seguiría al gobierno estatal en Chiapas y posteriormente a la Secretaría de Industria y Comercio. Aguilera fue también el contacto entre De la Vega Domínguez y Adolfo Lugo Verduzco, futuro líder del PRI durante el sexenio de De la Madrid y quien también trabajó para De la Vega en Conasupo.

De la Vega Domínguez perteneció al nuevo grupo de economistas que clamó por un sitio en la burocracia ejecutiva y utilizó al Colegio de Economistas como entrada al PRI a principios de los años sesenta. En 1963, Alfonso Corona del Rosal, figura política de mucho tiempo en el PRI (presidente del CEN y luego regente del Departamento del Distrito Federal, DDF) buscaba algún "insumo" intelectual para la revisión de un documento del PRI que se trabajó en las juntas de programación bajo

<sup>32</sup> Véase Luis Javier Garrido, *La ruptura*, México, Grijalbo, 1993.

<sup>33</sup> Francisco Suárez Farías, *Élite, tecnocracia y movilidad política en México*, México, UAM-X, 1991.

su liderazgo. Otros políticos que trabajaron esos documentos fueron José López Portillo, Pedro Ojeda Paullada y G. Rossel de la Lama. Ante el ojo avizor de Corona del Rosal, De la Vega Domínguez se desempeñó lo suficientemente bien como para ganar una diputación federal por su estado natal.<sup>34</sup> De la Vega hizo otro contacto que le sería útil cuando llegara a Conasupo, aunque nunca estuvieron en el mismo grupo político, Jorge Rojo Lugo —futuro secretario de la Reforma Agraria durante el sexenio de López Portillo y gobernador de Hidalgo— era entonces delegado en Chiapas. De esta manera, podemos observar la habilidad temprana de De la Vega para ganar la atención de líderes de alto rango. Desde entonces hizo contactos políticos valiosos que no implicaban pertenecer a un grupo, pero que facilitaron su ascenso político. Todavía no estaba totalmente iniciado en ningún grupo político, pero mientras construía alianzas con sus compañeros, buscaba un mentor.

El congreso mexicano se ha visto más como un espacio importante para hacer contactos políticos, en términos de futuros movimientos de carrera y de tratos para hacer negocios, que como un foro de legislación formal. La carrera de De la Vega Domínguez inició el despegue cuando alcanzó la diputación federal en el congreso de 1964-1967. Alfonso Martínez Domínguez fue el líder de lo que se llegó a conocer como un gran congreso, del cual De la Vega era una de las nuevas estrellas más brillantes. Tiempo después, este primer paso legislativo sería menos común como trampolín hacia el éxito, ya que el congreso, el PRI y la ruta política general perdieron terreno ante los sectores más economistas, tecnócratas y financieros de la burocracia. No obstante, De la Vega Domínguez supo aprovechar el tiempo que pasó ahí.

Mientras estuvo en el congreso, se relacionó tanto con Martínez Domínguez, que incluso años después aún mantenía la alianza con su antiguo jefe.<sup>35</sup> Martínez Domínguez fue un miembro importante de la "familia política" que subió desde el sector popular del PRI para dirigir el Consejo Nacional de Organizaciones Populares (CNOP) y después la delegación priísta en la Cámara. El futuro gobernador de Nuevo León, junto con Jesús Robles Martínez y Rómulo Sánchez, eran conocidos como los tres pequeños "coroneles" que trabajaban con el general Corona del Rosal.

Durante su tiempo en la Cámara, De la Vega comenzó a trabajar con Carlos Hank González, quien era entonces director de Conasupo

---

<sup>34</sup> León García Soler, *Mito y método en la sucesión presidencial*, México, Grijalbo, 1988, p. 278.

<sup>35</sup> *Ruptura*, p. 47.

(y quien más adelante dirigiría uno de los grupos políticos más grandes de México). Esta conexión, más que la de Martínez Domínguez, le ayudaría a ganar cargos importantes en el futuro. En 1965, De la Vega llegó a ser gerente de ventas de Conasupo.

Después vino un gran rompimiento para De la Vega Domínguez. En el verano de 1968, cuando las manifestaciones de los estudiantes de las preparatorias y de las universidades públicas amenazaron con boicotear los ya próximos juegos olímpicos, el gobierno encargó las negociaciones con el Consejo Nacional de Huelga a De la Vega Domínguez y a Andrés Caso Lombardo. Fernando Solana (futuro secretario de Comercio, Educación y Relaciones Exteriores) también llegaría a ser un contacto político de largo plazo. Después de terminar tres licenciaturas en la UNAM, Solana trabajaba con el enfermizo rector Javier Barros Sierra. Es entonces cuando se relaciona con De la Vega y con Caso Lombardo. Así, Jorge de la Vega tiene un primer acercamiento con Luis Echeverría, entonces secretario de Gobernación quien más adelante sería presidente de México.<sup>36</sup>

Cuando Martínez Domínguez fue presidente del CEN del PRI, invitó a De la Vega para serlo del IEPES, grupo de estudio y propaganda del PRI. Desde este cargo<sup>37</sup> pudo colaborar en la campaña presidencial de Luis Echeverría. Sin embargo, su antiguo aliado, Martínez Domínguez, se convirtió en una desventaja, lo que lo obligó a buscar otro patrocinador político. Durante la sucesión presidencial de Gustavo Díaz Ordaz, Martínez Domínguez optó por apoyar abiertamente a su antiguo jefe, Corona del Rosal, quien perdió ante Echeverría.<sup>38</sup> Martínez permaneció como presidente del PRI a pesar de haberle apostado al caballo equivocado en la sucesión.<sup>39</sup> Una regla informal del sistema afirma que quienes apoyan abiertamente a un precandidato perdedor no duran mucho en su puesto. Sin embargo, por ayudar al régimen durante las elecciones, por lo general se asegura a los presidentes del PRI, quienes dirigen el

---

<sup>36</sup> Solana tuvo un tipo de participación muy distinta a la de Jorge de la Vega. Se lo conoció como una figura mediadora, de las que no cuentan con grupo propio, de modo que no era políticamente peligroso. Dificilmente representó una amenaza para cualquier presidente o precandidato, y ofreció sus servicios a varios de ellos.

<sup>37</sup> Lugo Verduzco también trabajó con De la Vega en el IEPES.

<sup>38</sup> *Proceso*, núm. 407, 20 de julio de 1984.

<sup>39</sup> Enrique Olivares Santana fue colocado en el cargo de secretario general del CEN del PRI, en gran parte para observar a Martínez Domínguez durante el periodo electoral. La protección de Hank González elevó a Olivares Santana hasta lo más alto, obteniendo el cargo de secretario de Gobernación en el sexenio de López Portillo, mientras que Hank era regente del Distrito Federal y aliado cercano del presidente.

partido durante la sucesión, algún cargo en el gabinete del siguiente sexenio como premio político. Martínez llegó a ser regente del DDF a finales de la década de los setenta y perdió su trabajo después de la masacre realizada por agentes del gobierno mexicano el 10 de junio de 1971. (Estuvo fuera del juego político hasta que López Portillo lo rescató para ocupar la gubernatura de Nuevo León en 1979.)

Afortunadamente para De la Vega, había hecho sus propios contactos con el futuro presidente Echeverría y ganó un lugar en la burocracia. Sucedió a su aliado Hank como director de Conasupo, quien a su vez había sido nombrado gobernador del Estado de México por Díaz Ordaz en el último año de su sexenio. Hank González continuó aumentando su fortuna al contratar a sus empresas para construir la infraestructura de dicho estado. Hank fue el segundo y más importante padrino político en la carrera de De la Vega. Éste no era miembro del grupo del Estado de México, pero siempre dependería de Hank para trabajos y apoyo, y Hank lo tendría como "hombre de confianza".<sup>40</sup>

De la Vega y varios de sus compañeros estuvieron activos durante el sexenio de Echeverría. Siendo director de Conasupo contaba con la posibilidad de ofrecer trabajos y así formar su propio grupo político. Los que trabajaron con él durante este periodo fueron: Jesús Salazar Toledano<sup>41</sup> (más tarde secretario general del PRI-DF durante el sexenio de De la Madrid), Antonio Murrieta Necochea (después oficial mayor del CEN del PRI durante la dirección de De la Vega), Jorge Aguilera, quien siguió a De la Vega por el resto de su carrera, Lugo Verduzco (más tarde secretario general del PRI en el sexenio de De la Madrid y amigo cercano del presidente) y Fernando Solana, que fue subdirector de Planeación de Conasupo durante la dirección de De la Vega y quien posteriormente lo superaría.

Jorge de la Vega no era considerado echeverrista, a pesar de haber ganado la dirección de Conasupo. Ni siquiera esto se consideró raro: la mayoría de los presidentes, desde que De la Madrid asumió el poder en 1982, intentaron equilibrar fuerzas al traer al gabinete a representantes de diversos grupos. Al ofrecerle la gubernatura de Chiapas,

---

<sup>40</sup> Entrevista, septiembre de 1991.

<sup>41</sup> Jesús Salazar Toledano es un caso interesante: trabajó con De la Vega durante los siguientes sexenios y cuando éste dejó el alto gobierno a principios de los ochenta, Salazar Toledano fue capaz de vincularse con el entonces regente del Distrito Federal y amigo cercano de De la Madrid, Ramón Aguirre. Salazar perdió su trabajo como líder del PRI-DF bajo De la Vega, pero pasó a ser delegado durante el reinado de Manuel Camacho Solís y aún está políticamente vivo en el sexenio de Ernesto Zedillo.

Echeverría le concedió otro premio político. Sin embargo, no ocuparía el puesto durante mucho tiempo. Por no haber estado cercanamente ligados a Echeverría, De la Vega y Solana sobrevivieron y prosperaron durante las purgas antiecheverristas de la primera mitad del sexenio de López Portillo.

Durante los primeros años de López Portillo, Solana, quien trabajó con De la Vega en Conasupo, ascendió rápidamente para llegar a la dirección de la Secretaría de Industria y Comercio. En esa época eran muy cercanos y la historia de cómo fue que Solana subió de subdirector a secretario es muy complicada. Había conocido a López Portillo cuando ambos estaban en la Secretaría de la Presidencia, entre 1965 y 1969. De hecho, López Portillo ocupó el puesto de jefe de Solana en Presidencia.<sup>42</sup>

Sin embargo, Solana no sólo estaba ligado al nuevo presidente, él y De la Vega también lo estaban con el ex secretario de Comercio y con uno de los subsecretarios durante el periodo de Echeverría. Aparentemente, ambos fueron capaces de cabildear a favor de sus aliados con el nuevo presidente. Carlos Torres Manzo, secretario de Industria y Comercio de 1970 a 1974, fue nombrado gobernador de Michoacán en 1974. Había sido aliado de De la Vega por muchos años. Eliseo Mendoza Berrueto, subsecretario de Industria y Comercio durante el sexenio de Echeverría, estudió economía en la UNAM, en donde coincidió con De la Vega por dos años. El Colegio de Economistas fue otro punto de contacto temprano entre ambos. En 1970 Mendoza trabajó con De la Vega como su secretario técnico en el IEPES. De ahí, Mendoza llegó a ser subsecretario con Torres Manzo y conectó a De la Vega con Industria y Comercio. Posteriormente, Mendoza trabajó con Solana en la Secretaría de Educación Pública (SEP), otra vez como subsecretario, de 1978 a 1982.<sup>43</sup>

Cuando López Portillo empezó a purgar a la gente de Echeverría, el primero fue Porfirio Muñoz Ledo, que fue secretario general del PRI durante la sucesión, y había ganado un puesto en el nuevo gabinete: la Secretaría de Educación Pública. Cuando fue retirado, Solana ocupó su puesto en la SEP,<sup>44</sup> y De la Vega sustituyó a Solana en Industria y Comercio. De la Vega había podido colocar a un aliado en Conasupo, Enrique Díaz Ballesteros, y fue capaz de llevar a otros

---

<sup>42</sup> *Élite...*, op. cit., p. 147.

<sup>43</sup> Mendoza llegó a ser gobernador de Coahuila de 1987 a 1993.

<sup>44</sup> Solana era considerado un experto en educación por su trabajo como rector de la UNAM.

miembros de su grupo político a Industria y Comercio; entre ellos, Dionisio Pérez Jácome, Antonio Murrieta N., Jesús Salazar Toledano y Jorge Aguilera.

Una vez que alcanzó un cargo alto dentro del gabinete, De la Vega fue considerado presidenciable. Solana se había robustecido, puesto que se creía que había colocado a alguien de su grupo (a pesar de los buenos contactos de De la Vega, no se tiene claro quién dominaba a quién en ese momento de sus carreras) en Industria y Comercio.<sup>45</sup>

Hacia 1980 y 1981, De la Vega estaba dentro de los finalistas en la batalla para la sucesión de López Portillo. Sus rivales eran De la Madrid (secretario de la Secretaría de Programación y Presupuesto, SPP), García Paniagua (secretario de la Reforma Agraria y entonces líder del PRI) y Pedro Ojeda Paullada (secretario del Trabajo). Aunque no estaba tan cercano al presidente, personal o políticamente, como los demás contendientes, De la Vega contaba con apoyo, principalmente el de Hank González, entonces regente del DDF y aliado político cercano de José López Portillo.<sup>46</sup> El regente respaldó las aspiraciones presidenciales de De la Vega Domínguez sólo hasta que se dio cuenta de la imposibilidad de cambiar la cláusula constitucional que determinaba que sólo los nacidos de padres mexicanos podían ser candidatos a la presidencia.

Además de su grupo con base en el Estado de México, Hank reunió a un grupo de gobernadores para apoyar a De la Vega estatal y nacionalmente. Los miembros eran: Jorge Jiménez Cantú (gobernador del Estado de México), Antonio Calzada Urquiza (Querétaro, 1973-1979), Armando León Bejarano (Michoacán, hasta 1974), Carlos Torres Manzo (Michoacán, 1974-1980), Jorge Rojo Lugo (aliado de Echeverría y gobernador de Hidalgo) y Alfredo Baranda (gobernador del Estado de México, 1981-1987). Otros miembros de la alta burocracia que estuvieron dispuestos a apoyar a De la Vega fueron: Fernando Raffull, Díaz Ballesteros, Andrés de Oteyza (secretario del Patrimonio en el sexenio de José López Portillo), Tulio Hernández y Miguel Osorio, entre otros.<sup>47</sup>

Solana, a la cabeza de la SEP, era considerado un candidato de peso, pero era demasiado listo como para imaginar que tenía una buena

---

<sup>45</sup> Por supuesto, Solana no podía confiar completamente en su aliado. Dejó al menos a alguien de su gente para "cuidar el dinero". Entrevista, septiembre de 1991.

<sup>46</sup> Hank González estuvo activo tratando de reducir la posibilidad de que Echeverría interfiriera en la selección del sucesor de ese sexenio. Una de sus estrategias fue emplear su fortuna para que la prensa escribiera historias antiecheverristas. (Entrevista, febrero de 1994.)

<sup>47</sup> *Proceso*, núm. 532, 12 de enero de 1987.

oportunidad y, sabiéndolo, fue capaz de mantenerse en buenos términos con todos los precandidatos, incluyendo a su antiguo jefe De la Vega y, de manera más importante, con el futuro presidente, Miguel de la Madrid. Sin embargo, García Paniagua no era tan sereno como Solana. El líder del PRI fue enviado a la Secretaría del Trabajo a terminar el sexenio, pero se rehusó incluso a entrar en la oficina y terminó renunciando por razones médicas. Esto no satisfizo a De la Madrid y García Paniagua no tuvo actividad política durante el sexenio de 1982 a 1988. Ojeda Paullada fue nombrado líder del PRI para encargarse de las elecciones y, con base en su disciplinado desempeño (De la Madrid corrigió a su presidente del CEN en varias ocasiones), le fue otorgada la Secretaría de Pesca. Solana fue nombrado director de Banamex, banco recientemente privatizado.

De la Vega no tuvo tanta suerte como Ojeda y Solana y pasó cuatro años tranquilos en un cargo de bajo nivel y perfil como coordinador de la Comisión Nacional de Alimentación en la Presidencia, esperando su inevitable renacimiento político. Así, a pesar de su pérdida, se mostró como un jugador astuto. Aceptó con gracia su derrota y desempeñó el trabajo que le ofreció el presidente, sin perder los contactos que le pudieran ayudar a reintegrarse al juego más adelante. Esta estrategia de la disciplina sería recompensada a finales de 1986 durante un periodo de crisis para el régimen.

Hacia finales de ese año creció la división entre los miembros de la recién formada Corriente Democrática y otros miembros de la élite política del régimen. Adolfo Lugo Verduzco, entonces dirigente del PRI, aliado político y amigo cercano de De la Madrid, no fue capaz de lidiar exitosamente con la amenaza. Poco después de que la Corriente Democrática publicara su *Documento de Trabajo Número Uno*, a principios de octubre de 1986,<sup>48</sup> fue retirado de su puesto como dirigente del PRI. Sorpresivamente, el presidente reemplazó a Lugo con De la Vega. Renacimiento político de significativa magnitud, considerando que no eran aliados políticos cercanos.

Muchos se preguntaron por qué reemplazaría el presidente a un amigo cercano y hombre de confianza con un ex rival político durante la sucesión presidencial, que es el momento más delicado del sexenio. De la Vega no sólo tendría que negociar con la Corriente Democrática y mantener a sus líderes alejados de alguna escisión peligrosa, también

---

<sup>48</sup> *Ruptura*, p. 42.

tendría que controlar las ambiciones y los golpes bajos de los precandidatos legítimos (sin mencionar la victoria electoral, que hacia mediados de los años ochenta no se consideraba un problema, ya que no existía una oposición real que pudiera tomar ventaja de las crisis económicas de 1982 y 1986.)

El turno de De la Vega en la presidencia del CEN nos permite examinar cómo: 1) ganó otro premio político por sus contactos; 2) utilizó su posición para traer de vuelta a su equipo y a sus aliados, y 3) el número de sus aliados políticos no fue suficiente para mantenerlo en una posición política seria después de 1990. Muchos de quienes se mantenían activos dentro de la clase política creyeron que se había revivido a De la Vega por su imagen como negociador político capaz. No sólo había tenido un papel importante en las negociaciones gobierno-estudiantes en 1968, sino que conocía de muchos años a Muñoz Ledo, líder de la Corriente Democrática y que insistía en lo positivo del cambio en el liderazgo del partido.<sup>49</sup> Además, De la Vega había mostrado claramente su lealtad y disciplina cuando aceptó su propia derrota en la batalla por la sucesión.

Hay, sin embargo, una explicación diferente de por qué ganó importancia política nuevamente. Una teoría relata que cuando Miguel de la Madrid tenía que reemplazar a Lugo Verduzco, tanto Carlos Salinas (en la SPP) como Manuel Bartlett (en Gobernación) se estaban acomodando para sustituirlo con alguien de entre su gente. Esto creó un problema a De la Madrid, quien quería a un hombre institucional, no aliado, para encargarse de la sucesión. Aparentemente, Salinas hizo una alianza estratégica con Carlos Hank González (quien no ocupaba ningún cargo en ese periodo, pero era muy rico) que duraría el sexenio y hasta 1994.

Bartlett, al tener el apoyo de un vasto segmento de la clase política, era un precandidato fuerte cuyos seguidores no querían en la silla presidencial a otro economista que concretara quizá la exclusión de varios grupos de altos puestos en el gobierno. Aparentemente, Salinas fue a ver a Hank y, en reciprocidad por la ayuda del grupo para ganar la nominación, le prometió puestos en el sexenio entrante y espacio político para lograr sus metas. Para alcanzar sus fines, a través de Emilio Gamboa, secretario particular del presidente, Salinas vendió a De la Madrid la idea de colocar a De la Vega como cabeza del PRI. De la Madrid

---

<sup>49</sup> *Ruptura*, p. 46.

aceptó la idea, puesto que De la Vega parecía equidistante tanto de Bartlett como del propio Salinas, cosa que no favorecería a ninguno. Hank tenía a alguien de su gente en una posición estratégica, Salinas tenía el apoyo de una parte de la clase política donde se le consideraba débil y De la Vega había retornado.

Este último utilizó esta oportunidad en el PRI para colocar a su gente en el Comité Ejecutivo Nacional. Antonio Murrieta Necochea, quien había trabajado con De la Vega y con Lugo Verduzco (en el PRI) fue ascendido a oficial mayor del PRI. Dionisio Pérez Jácome, otro aliado de De la Vega, fue nombrado secretario de Prensa y Propaganda. Jesús Salazar Toledano,<sup>50</sup> quien estaba ligado a Ramón Aguirre, pero mantenía contactos cercanos con De la Vega, no duró mucho como secretario general del PRI en el Distrito Federal. Después de destapar a cuatro posibles precandidatos sin la autorización de De la Vega fue sustituido por Guillermo Jiménez Morales, ex gobernador de Puebla durante el sexenio de De la Madrid (y quien sería nombrado secretario de Pesca en el sexenio de Salinas).

El resto de los puestos del CEN se repartieron entre miembros de los equipos de Bartlett, Del Mazo y Salinas, principales contendientes. Tal vez por el apoyo de Hank, De la Vega tuvo cierta independencia y pudo formar un cuerpo conocido como Consejo Consultivo del CEN, cuyos miembros eran un testamento para el amplio espectro de apoyo que el ex secretario de Comercio era capaz de cosechar: ex colaboradores de López Portillo, tales como Alfonso Cebberos Murillo y José Andrés de Oteyza; ex echeverristas como Griselda Álvarez, Hank González y Enrique Olivares Santana; una persona de Martínez Domínguez, Tulio Hernández (ex gobernador de Tlaxcala); gente de Salinas, como María de los Ángeles Moreno, y veguistas cercanos, como Díaz Ballesteros y Fernando Rafull.<sup>51</sup> El Consejo no era terriblemente importante pero dio cierta publicidad a estos miembros del régimen, así como una base negociadora a De la Vega.

Jorge de la Vega Domínguez utilizó el apoyo de este grupo, mientras su posición empeoraba progresivamente a causa del creciente divisionismo dentro del partido dominante. Su desempeño en el puesto fue criticado e incluso ridiculizado, de aquí que el presidente del PRI no haya salido con mucho futuro de esta sucesión. La ruptura en el

---

<sup>50</sup> Ayudó más tarde en la elección de 1988 y llegó a delegado en el Distrito Federal durante la dirección de Manuel Camacho Solís.

<sup>51</sup> *Proceso*, núm. 532, 12 de enero de 1987.

interior del partido fue su problema central, pero hubo más: el destape real no salió bien (Del Mazo intentó dar madrugete), muchos de los activistas del PRI que no abandonaron el partido no trabajaron en particular a favor del candidato oficial, se abrieron las críticas desde la dirección del sindicato de Pemex y, de hecho, el secretario de Gobernación tuvo que "salvar" las elecciones, ya que se habían "perdido", en parte, por el secretario del PRI.<sup>52</sup>

Salinas necesitaba desesperadamente el apoyo de los dirigentes de la clase política con quienes De la Vega había establecido conexiones. Esto, más que las ligas con Hank, fue lo que lo ayudó a no perder su puesto. Y como la tradición dicta que quien sea presidente del PRI durante la sucesión obtendrá un cargo importante, De la Vega recibió la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos en la nueva administración. No duraría mucho. Los monetaristas de línea dura cercanos al presidente estaban convencidos de que el nuevo secretario era no sólo un estructuralista satanizado sino un político y negociador incompetente. En 1990, De la Vega fue retirado de su puesto para premiar con él a Hank González, quien había sido secretario de Turismo desde 1988. Permaneció ahí todo el sexenio. A De la Vega se le ofreció el cargo de embajador en Chile. Solicitó al presidente que lo reconsiderara para otro puesto y se fue a Canadá a hacerse cargo de la Embajada. Su larga carrera política había terminado.

## Conclusiones

En este trabajo hemos examinado por qué existen grupos con rasgos cooperadores y jerárquicos que facilitan el ascenso en la carrera política bajo el conjunto de reglas políticas y de restricciones que prevalecen en México. Dadas las restricciones que presentan las instituciones políticas mexicanas, formales e informales, y por los problemas de cualquier organización, las facciones se conciben como un medio a través del cual cooperan los individuos que intentan ascender a cargos con poder para la toma de decisiones. Encontramos que los altos costos de la información y sus simetrías, así como la conducta tendiente a satisfacer los intereses personales, el egoísmo y el temor de que los acuerdos

---

<sup>52</sup> Alguien de la "gente de confianza" de Salinas, Manuel Camacho Solís, tomó posesión como secretario general del CEN del PRI, en gran parte para cuidar los meses que faltaban entre las elecciones y la toma de posesión de Salinas.

no se cumplan, son las variables humanas y del entorno más importantes.

En la discusión acerca de por qué existen las facciones, se plantean dos opciones desde dos perspectivas: una es si el subordinado debería o no integrarse un grupo político interno y, la otra, si el superior debería o no formar uno. Los costos y beneficios de estas opciones se midieron (tan bien como se pudo) y se compararon para entender *por qué* dentro de este sistema específico los individuos se adhieren a los grupos políticos de ascenso de carrera. Los superiores también obtuvieron beneficios al formar estos grupos de apoyo, pues redujeron los costos para la recopilación de información, monopolizaron talentos políticos y técnicos singulares y se protegieron de las técnicas para no cumplir con los acuerdos de sus subordinados. Cuando nos preguntamos por qué los miembros individuales del régimen político son capaces de cooperar, a pesar de las dificultades que se les presentan, principalmente en la competencia por puestos políticos altos, identificamos el papel que desempeñan las relaciones de largo plazo, es decir, los grupos que cruzan las barreras sexenales.

El ejemplo empírico del grupo de Jorge de la Vega Domínguez ilumina el complejo universo de posibles relaciones que los miembros del régimen pueden utilizar para lograr sus fines. El entorno jerárquico creado por la fuerte institución presidencial significa que los actores no tienen una medida clara de cómo ganar puestos altos. En lugar de la propia habilidad para ganar votos, son más importantes como denominadores de éxito el conocimiento de las acciones de los demás, el grupo y la red políticos a los que uno pertenezca. De la Vega demostró esto claramente cuando simplemente utilizó su cargo de diputado federal para ganar la atención de los líderes nacionales y para hacer contacto con sus compañeros, en lugar de intentar crear una base política en su carrera legislativa. No obstante, la magnitud de contactos no es la única medida del valor de un político. En un futuro se buscarán más los servicios de alguien que, por ejemplo, sea considerado brillante o que tenga habilidades especiales como negociador. Y cuando un político sea considerado incompetente, no durará mucho. Sin embargo, De la Vega sobrevivió como líder del PRI por sus contactos, mientras que Lugo Verduzco fue enviado a ser gobernador de su estado natal.

En un sentido real, la "cultura corporativa" de México, las reglas que gobiernan las relaciones entre no iguales y los medios para transmitir esta regla están dominados por la amistad: cuando una red más amplia y grande es de gran valor, no vale la pena hacer enemigos. El

ejemplo de De la Vega muestra cómo pueden existir muchos tipos diferentes de relaciones en el curso de una carrera y cómo éstas pueden cambiar con el tiempo. También demuestra la diferencia entre la red y el grupo político o camarilla. Jorge de la Vega hizo contactos durante sus días de universidad y con terceros partidos que lo auxiliarían en cuestiones laborales, pero que no se podrían considerar como parte de un grupo político. Gente como Pedro Zorrilla y Pedro Ojeda Paullada fueron parte de la red de De la Vega, no de la camarilla. De hecho, tuvo otros amigos que literalmente lo seguirían de puesto en puesto y que serían considerados como sus aliados políticos más cercanos u hombres de confianza. Estos hombres opacaron sus carreras por la de su jefe y lo dejaron únicamente cuando lo consideraron políticamente muerto, o al menos congelado en algún cargo; por ejemplo, después de perder en la sucesión presidencial de 1981-1982.

Vimos que hizo ciertos cálculos en términos de su razonable creencia de que sería capaz de disfrutar de una larga carrera política, y porque sabía que incluso los políticos que habían cometido graves errores habían podido reingresar al sistema. Precisamente estas relaciones de largo plazo son las que permiten que se dé la cooperación entre los miembros del régimen, que de otra manera serían obligados a competir con otros priístas para sobrevivir (y muchos lo hacen, por supuesto, pero hasta recientemente esta competencia no era ni sangrienta ni abierta; sin embargo, los asesinatos políticos se han hecho noticia en los últimos años y los miembros del PRI han amenazado públicamente con cacerías de brujas contra sus propios compañeros descarriados). La naturaleza de largo plazo de las relaciones políticas en México se puede ver en el grupo político de De la Vega, incluso en quienes estuvieron en la periferia de su camarilla. Cuando llegó a ser presidente del PRI en 1986, echó mano de muchos de sus primeros contactos en el interior del Consejo. A su gente más cercana se le otorgaron mejores trabajos dentro del CEN del PRI, pero muchos se beneficiaron del renacimiento de su antiguo colega.

Los grupos políticos se definen como mecanismos redistributivos cooperadores de largo plazo que operan dentro de la jerarquía del régimen para promover los fines de quienes están dentro de ellos. Uno de los principales objetivos de los grupos es permitir al jefe retener a su gente durante y después de la sucesión. Como vimos en el caso de De la Vega, mientras el jefe ascendía (o pensaba que lo hacía), su gente permaneció con él a pesar de las tentaciones para irse con los líderes de grupos más exitosos que les ofrecían mejores beneficios. O, si cam-

biaron, se fueron con los grupos dirigidos por aliados políticos, como en el caso de Fernando Solana. Así, los subalternos sabían que el líder del grupo no estaría tentado a romper los acuerdos, mientras que el jefe podría estar seguro de obtener los mejores resultados de sus subalternos.

El régimen político en México se ha caracterizado por ser un Estado de partido dominante semiautoritario. El hecho básico conduce al faccionalismo intrapartido y a las disputas sobre los asuntos de la distribución que, en naciones democráticas, se apoyan mayormente en las urnas, donde compiten partidos opuestos. Incluso en un régimen cargado de competencia destructiva es común la cooperación de largo plazo entre los miembros del régimen y ésta adquiere la forma de grupos políticos. Esto es sólo parte de la razón por la que México ha sido capaz de permanecer como una entidad política estable durante tantas décadas: los perdedores permanecen dentro y las asociaciones de larga vida no son sólo posibles sino lucrativas.