

---

## ***EL PRI: UNA DESCENTRALIZACIÓN DIRIGIDA***

*Jacqueline Peschard*

Después de las elecciones generales de 1988 en México, reconocidas como un parteaguas en el sistema político, dos temas aparecieron en el centro del debate político como respuestas al reclamo de eliminar obstáculos institucionales para la democratización electoral: la reforma electoral y la reforma interna del partido del gobierno, el Partido Revolucionario Institucional (PRI).

En efecto, 1988 cambió el panorama y significado de los partidos y las elecciones mexicanas. Por primera vez en 60 años, la contienda por la Presidencia de la República fue competida en la medida que los resultados no se pudieron predecir y que los partidos de oposición ganaron cerca de la mitad de las curules de la Cámara de Diputados (240 de los 500 asientos).<sup>1</sup> Fue también una lección que estuvo acompañada de una amplia movilización social que se identificó como "revolución silenciosa de la sociedad mexicana".

En 1988, el PRI perdió la hegemonía que había mantenido desde 1929 en que se fundó como Partido Nacional Revolucionario (PNR) y además salieron a la luz pública los grandes desacuerdos en su interior. De hecho, el movimiento cardenista que encabezó la ofensiva antipriísta en 1988 surgió de un desprendimiento de la élite gobernante motivado por la ausencia de oportunidades para contender por la nominación presidencial del partido. Los votos que obtuvo el cardenismo provinieron en su gran mayoría de antiguos votantes priístas; es más, fueron los sectores más tradicionales dentro de las filas del partido oficial quienes primero apoyaron al movimiento opositor.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Para una definición de elecciones competidas, ver Martin Harrop & William L. Miller, *Elections and Voters*, N.Y., The Meredith Press, 1987, p. 3.

<sup>2</sup> Un argumento completo de esta hipótesis se encuentra en el trabajo de Tonatiuh Guillén López, "The Social Bases of the PRI", en Wayne A. Cornelius, Judith Gentleman y Peter Smith (eds.), *México's Alternative Political Futures*, Monograph series 30, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego, 1989, p. 257.

A pesar de que el PRI ganó la Presidencia, lo hizo apenas con el 51 por ciento de los votos, cifra muy por debajo de su promedio reciente de 70 por ciento (64.8 por ciento en 1985), pero lo más grave fue que su triunfo fue cuestionado porque si bien no se pudo probar el fraude generalizado que argumentó la oposición, tampoco se pudo probar lo contrario. El apego a la norma no fue suficiente para legitimar la victoria priísta y el nuevo gobierno se inauguró con el consenso intraburocrático quebrado y con una legitimidad golpeada de origen, es decir, desde la vía electoral misma, lo cual no es frecuente en sistemas de partido de gobierno donde ésta se finca sobre todo en políticas concretas.<sup>3</sup>

El problema que se planteó, entonces, para el sistema político mexicano fue cómo liberalizar el juego político para dar cabida al pluralismo, sin minar aún más la cohesión y disciplina de la élite gobernante, entrenada en el control monopólico del poder y no en la competencia por el mismo. El dato contundente era que el PRI ya no podía reclamarse órgano exclusivo de representación política por lo que para sobrevivir tendría que emprender una reestructuración interna encaminada a abrir espacios de participación dentro de sus filas, pero también frente a adversarios externos.

Este trabajo intenta demostrar cómo la presión en las urnas no fue sólo reflejo de reclamos ciudadanos no atendidos, sino de inconformidad dentro de la propia élite y que ello obligó al partido del gobierno a lanzarse a un proceso de reforma de sus estructuras y procedimientos internos. La reforma electoral ya no era suficiente. La descentralización fue la consigna principal de los afanes reformistas, pero los grandes intereses arraigados dentro del PRI limitaron sus alcances.

## **I. El PRI: un partido integrador**

Desde su fundación como PNR en 1929, el partido de la Revolución surgió del acuerdo entre los dirigentes revolucionarios para lograr la institucionalización de su poder. Nacido desde el poder para conservarlo a través del relevo periódico de los gobernantes, el partido debió cumplir tres grandes funciones para consolidar las bases de sustentación del nuevo régimen político:

---

<sup>3</sup> Una explicación de la legitimidad en sistemas de partido de gobierno se encuentra en el libro de Angelo Panebianco, *Modelos de Partido*, Madrid, Alianza editorial, 1990, p. 216.

1. Ser agente aglutinador de los diferentes grupos revolucionarios y sus respectivas bases sociales.
2. Ser espacio de integración de la élite gobernante.
3. Ser órgano de legitimación electoral.

En tanto brazo partidario del Estado en formación, el partido debía servir para encuadrar a los grandes sectores sociales (campesinos, obreros y grupos intermedios) que devinieron la base social del régimen posrevolucionario, concebido como de Estado fuerte, árbitro entre las clases sociales, motor del crecimiento económico y además nacido de la voluntad popular expresada en el voto.

La centralización política fue la tarea fundamental de los gobiernos posrevolucionarios y el impulso original que llevó a la creación del partido de la revolución. Se necesita eliminar las tendencias centrífugas y lograr que el gobierno contara con los márgenes de maniobra suficientes para pacificar al país y realizar su programa económico y social. La concentración de facultades decisorias en la cúspide política fue posible gracias a que se disolvió el viejo ejército porfirista y a que la hegemonía política de la nueva élite se cifró, en el predominio militar, y en el pacto político que encarnó el partido de la revolución. El centralismo contribuyó a consolidar el predominio civil sobre el militar y a dotar al Estado de una relativa autonomía frente a intereses privados tanto internos como externos.

Además de ser sinónimo de gobernabilidad, la centralización del poder fue mecanismo eficaz para tener disciplina a la élite política, a la vez que para mantener vivas las ambiciones políticas, puesto que estaban claras las reglas para ascender políticamente. Ganar una candidatura significaba prácticamente ocupar el puesto, ya que en realidad no había que pasar la prueba de la aprobación del volante y el único compromiso efectivo era con los cuadros directivos del gobierno y el partido.

La virtual obsesión por implantar la centralización del poder se explica como reacción a un legado histórico de incapacidades para implantar un régimen político, pero también ayuda a comprender que éste se estructurara verticalmente, a la manera autoritaria. Nueve años después de su nacimiento, el partido se transformó en Partido de la Revolución Mexicana (PRM) para convertirse de lleno en instrumento político de los gobiernos posrevolucionarios y más concretamente del presidente de la República. Fue entonces que adoptó una estructura de doble representación política que sigue manteniendo hasta nuestros días. Por un lado, incorporó en su seno a las corporaciones de masas que fueron surgiendo en esos años —centrales

obreras, organizaciones campesinas, de burócratas, de maestros— a través de la afiliación colectiva.

Así, la pertenencia a alguna de esas organizaciones se traducían inmediatamente en la pertenencia al partido del gobierno.

Las decisiones del partido sobre los puestos dirigentes y las candidaturas o puestos de elección se tomaban a partir de esta estructura “indirecta” del partido,<sup>4</sup> es decir, la verdadera representación política estaba atada a la representación corporativa. De hecho, el órgano central de decisión del partido (Comité Ejecutivo Nacional) ha estado compuesto por altos dirigentes nombrados por el presidente de la República en turno que es el líder máximo del partido y por los representantes de las corporaciones.

La estructura corporativa, lejos de cumplir una función de canal de participación para sus agremiados, tuvo un papel de control político sobre los mismos que se premiaba con los cargos de elección popular que sólo se repartían entre ellos.

Por el otro lado, el partido se organizó como maquinaria electoral, a través de una red de seccionales en las distintas esferas de la división política del país (nivel local, municipal, distrital). Esta estructura “directa” o territorial no era realmente permanente, sino que se montaba y se desmontaba en cada coyuntura electoral. Esta parte del partido giraba igualmente en torno a dictados altamente centralizados, ya que quienes llevaban la voz cantante no eran los encargados de los puestos territoriales, sino los delegados del CEN del partido en los distintos estados.<sup>5</sup>

El desplazamiento de la estructura territorial respondió a un cálculo centralizador de control político. Se trataba de impedir que caciques o poderes locales, incluso formales como los de los gobernadores de los estados, pudieran obstaculizar la labor de integración política que se perseguía.

A pesar de que el partido oficial nunca se concibió como único porque su importancia revolucionaria —que por naturaleza rechaza toda división en su seno— estuvo interceptada por la herencia liberal —que privilegia la

---

<sup>4</sup> La estructura directa del partido es la maquinaria electoral, organizada territorialmente, mientras que la estructura indirecta es la compuesta por las organizaciones de masas, o sectores. Véase Luis Javier Garrido, *El partido de la Revolución Institucionalizada. La formación del nuevo estado en México (1928-1945)*, México, Siglo XXI, 1982, p. 234.

<sup>5</sup> Una exposición de las diferentes funciones desarrolladas por el partido del gobierno se encuentra en Jacqueline Peschard, “El partido hegemónico: 1946-1972”, en *El partido en el poder. Seis ensayos*, México, El Día en libros-IEPES, 1990, pp. 183-217.

conurrencia entre diversas posiciones—,<sup>6</sup> en la práctica sí se desempeñó como tal porque siempre ganó todos los cargos políticos altos, tanto federales como locales (presidente de la República, gobernadores, senadores). Sólo y en una proporción muy pequeña, la oposición tuvo acceso a la Cámara de Diputados, a los Congresos Locales y a las presidencias municipales. El sistema de partidos en México fue en sentido estricto lo que Sartori denomina “sistema de partido hegemónico”, es decir, no competitivo, pero con varios partidos que en realidad están en una pista distinta a la del hegemónico.<sup>7</sup>

El hecho mismo de que el triunfo electoral fuera prácticamente seguro para los candidatos priístas hizo de los comicios más que elecciones, plebiscitos, pero permitió que el partido del gobierno fuera un aparato de cooptación política efectiva y circulante. La renovación periódica de los puestos públicos y la verdadera ley de hierro del sistema (la no-reelección) hizo del partido el forjador de las carreras políticas, a la vez que el agente de continuidad dentro del cambio ofrecido por las elecciones.

El carácter ritual de las elecciones en México hizo que la estructura territorial, ligada a la organización electoral, estuviera subordinada a la estructura corporativa que constituye la verdadera base de poder del partido. Las elecciones eran importantes sólo en la medida que ratificaban el derecho a gobernar de la élite, a los ojos de ella misma. En este proyecto o concepción no había cabida para la participación electora entendida como individual y libre. Es cierto que las bases políticas del PRI eran súbditos más que ciudadanos.<sup>8</sup>

Durante la larga época del crecimiento económico sostenido (1945-1975) en el marco de un Estado interventor y providencial —los dos factores sobre los que descansó la legitimidad del régimen posrevolucionario—, el PRI mantuvo su hegemonía electoral y sus dos estructuras operaron sin mayores problemas.

## II. Los límites de la hegemonía priísta

A partir de la década de 1970, la sociedad mexicana empezó a reflejar cambios que se habían venido produciendo en el curso de los treinta años anteriores.

<sup>6</sup> Para los revolucionarios franceses, hablar de partidos políticos era hablar de facciones que dividen la soberanía del pueblo. Para Robespierre, una pluralidad de partidos era la forma de sacrificar el interés general. Véase Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*, vol. 1, Alianza Universidad, 1976, pp. 31-32.

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 279.

<sup>8</sup> Véase Carlos Sirvent, “De súbditos a ciudadanos”, en *Examen*, año 2, núm. 25, junio 1991, pp. 12-16.

La sociedad con un predominio rural se había convertido en crecientemente urbana, con la diversificación de su estructura de ocupación y ello empezó a ejercer presión sobre el sistema político.

El reclamo de nuevos espacios de representación se presentó tanto en la esfera externa del PRI como dentro del mismo aparato partidario. Por una parte, el crecimiento del aparato estatal y la especialización que ello fue exigiendo provocó un foco de tensión dentro de la élite gobernante. La centralización de las facultades decisorias en la cúspide burocrática fue poco a poco privilegiando la carrera administrativa frente a la partidaria. El compromiso o siquiera el tránsito por las filas del PRI fueron dejando de ser requisitos para la movilidad política. A partir de entonces, los candidatos a la Presidencia ya no tuvieron experiencias previas como candidatos priístas.<sup>9</sup>

De otro lado, durante la primera mitad de los setenta, surgieron nuevos partidos políticos y junto con otros que habían vivido en la clandestinidad como el Partido Comunista, demandaron su ingreso a la lucha institucional. Paralelamente brotaron movimientos de guerrilla urbana y rural que evidenciaron en forma dramática el agotamiento no fue sólo por falta de espacios de representación política, también aparecieron movimientos que reclamaban nuevos esquemas de representación social. Estos abarcaron desde los que se denominaron de insurgencia sindical y que luchaban en contra de las corporaciones inscritas dentro del PRI, hasta los que empezaban a seguir más allá de las organizaciones tradicionales, definidas por el lugar ocupado dentro del proceso productivo (las corporaciones tradicionales), tales como los movimientos urbanos. La respuesta del gobierno fue flexible en el campo político-electoral y en 1977 promovió la aprobación de una nueva ley electoral que por primera vez en la historia contemporánea de México abría la oportunidad para que se registraran nuevos partidos políticos, ampliando la oferta electoral. Paralelamente, se introdujo una fórmula mixta de representación política en la Cámara de Diputados para dar cabida a las minorías políticas y pluralizar la representación.<sup>10</sup>

Por el contrario, la respuesta oficial en el terreno político-sindical fue muy autoritaria, ya que se cerró a los reclamos de apertura. Y es que lo que estaba

---

<sup>9</sup> Desde 1970, los candidatos del PRI a la Presidencia de la República surgieron como siempre del grupo de Secretarios de Estado de gobierno saliente, pero ya no tenían experiencia en lides electorales, sino únicamente en cargos administrativos incluso dentro del partido como en el caso de Luis Echeverría.

<sup>10</sup> Una descripción detallada de la LOPPE se encuentra en el texto de Luis Medina, "Evolución electoral en el México contemporáneo", en *Gaceta Política*, Comisión Federal Electoral, 1979.

en juego eran los intereses y el control de las bases mismas del poder político en México, la estructura corporativa.

A pesar de que en esos mismos años, la directiva priísta de entonces planteó la necesidad de realizar una reforma interna del PRI tanto para definir nuevas estrategias de acción frente a los retos que planteaba la cambiante realidad nacional, como para revitalizar las relaciones internas del partido, los intentos fallaron.<sup>11</sup>

La gran paradoja fue que el aliento que el gobierno dio a las elecciones a través de la reforma política de 1977 ocurrió no en el momento de mayor presión política sobre el sistema (tres años antes), sino en una coyuntura favorable para el mismo. La bonanza económica que se vislumbra con el aumento del precio internacional del petróleo y el nuevo entendimiento dentro de la élite gobernante al inicio del gobierno de López Portillo facilitaron la puesta en marcha de la reforma.<sup>12</sup> Además, en muy poco tiempo la oposición pudo capitalizar el gesto reformista del gobierno, cuya intención había sido recuperar legitimidad para el gobierno y reforzar la cohesión interna de los priístas.

Al inicio de los años ochenta, empezó a despuntar la crisis económica y en sus intentos por controlarla, el gobierno mexicano lanzó medidas de recorte presupuestal y reducción de subsidios que incrementaron la inconformidad de la población. Fue entonces que las elecciones adquirieron relevancia política en la medida que lo que ahí se ponía en juego era el derecho de la élite priísta a seguir gobernando al país, sin que dicho derecho estuviese apuntalado, como tradicionalmente lo había estado, por las promesas del crecimiento económico y las políticas de beneficio social.

En el panorama político, apareció la idea de que otros partidos, sobre todo Acción Nacional (PAN) podían atraer apoyos suficientes para ganar plazas importantes como la gubernatura de un estado.<sup>13</sup>

<sup>11</sup> Durante la administración del presidente Luis Echeverría, el presidente del PRI, Jesús Reyes Heróles propuso reestructurar al partido y a sus procedimientos para adaptarlo a las nuevas circunstancias, empero nada se logró hacer. Ver Ignacio Marván Laborde, "La dificultad del cambio. 1968-1990", en *El partido en el poder. Seis ensayos, op. cit.*, pp. 255-289.

<sup>12</sup> Véase Kevin Middlebrook, "Liberalization in an Authoritarian Regime: the Case of Mexico", en Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter y Lawrence Whitehead, *Transitions from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy*, vol. 3, Baltimore, M., Johns Hopkins University Press.

<sup>13</sup> En las elecciones para gobernador de Chihuahua en 1986, el PAN reclamó el triunfo y un grupo de intelectuales reconocidos apoyó la aseveración, mostrando que el sistema electoral había perdido credibilidad a los ojos de la opinión pública. Véase Juan Molinar, "Regreso a Chihuahua", en *Nexos*, 111, marzo 1987.

La naciente competencia política tuvo repercusiones sobre el PRI, ya que el centralismo y la consecuente burocratización que antaño funcionaran porque el PRI ganaba de todas las, comenzó a generar tensiones dentro de las filas del partido. A esto habría que agregar que el adelgazamiento del aparato estatal estaba también reduciendo el número de puestos que se repartían.

Frente a la acumulación de todos estos desafíos, se volvió a plantear la reforma interna del PRI, pero de nueva cuenta todo quedó en recomendaciones, aunque se logró dejar planteadas algunas líneas necesarias de cambio: el rescate de la carrera partidaria, el compromiso de la burocracia política con el partido y la necesidad de disminuir el peso de los sectores dentro de las decisiones partidistas.<sup>14</sup>

Sin la reforma, ya para entonces tan reiteradamente buscada y en medio de un conflicto intraélite, acentuando por la separación de los cardenistas, el PRI llegó a las elecciones de 1988 apoyado únicamente en la reserva institucional del régimen.<sup>15</sup>

La llegada al poder de Carlos Salinas de Gortari fue la transmisión con menor legitimidad de toda la historia contemporánea del país, pero ello mismo impactó a las élites tanto políticas como económicas. El capital nacional y transnacional que habían reaccionado contra el gobierno por canales políticos a raíz de la nacionalización de la banca en 1982, en 1988 se sintieron amenazados por la ofensiva cardenista que movió hacia la izquierda la postura antigubernista en lo electoral.

El nuevo gobierno se estrenó con el compromiso de terminar con el sistema de partido "casi único" y con la firme convicción de que la cuestionada legitimidad de origen de su gobierno tendría que ser compensada por una gestión eficaz, sobre todo en términos económicos, que al mismo tiempo permitiera rehacer el consenso entre las élites.

El nuevo gobierno implicó la consolidación de una generación de políticos, técnicamente bien preparados y poco adentrados en la mecánica partidista. Su programa económico moderno le valió el apoyo de empresarios mexicanos y de sus deudores extranjeros. Aunado a lo anterior, sus políticas "simbólicas"

---

<sup>14</sup> Esto sucedió durante la XII Asamblea Nacional del PRI en agosto de 1985. Ver Jacqueline Peschard, "El PRI: un partido a la defensiva", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. XLVI, núm. 2, abril-jun. 1984.

<sup>15</sup> Cabe recordar que, de acuerdo con Angelo Panebianco, un alto nivel de institucionalización resulta un obstáculo para el cambio dentro de una organización partidaria. Véase *op. cit.*, pp. 461-467.

(encarcelamiento del famoso líder vitalicio de PEMEX reconocido por manejos corruptos, de un prominente hombre de negocios financieros y persecución de connotado narcotraficante) le restituyeron su capacidad de convocatoria política.

Cabe señalar que tanto las políticas concretas como las simbólicas de Carlos Salinas se caracterizaron por ser contrarias a las consignas e incluso a las propuestas tradicionales del PRI. El programa salinista planteaba erradicar paternalismos y populismos muy caros al partido, pero también un acercamiento con la jerarquía católica, contrario a la posición jacobina tradicional de los priístas. Más aún, las bases políticas del salinismo (empresarios modernos) nada tienen que ver con los grupos miembros del partido oficial. Estos no son los que pueden impulsar y sostener los programas gubernamentales, pero siguen siendo los mejor organizados y los que han dado institucionalidad al sistema político mexicano.

Dicho de otra manera, el proyecto liberalizador y modernizador del gobierno de Carlos Salinas encontró en los sectores el partido a los enemigos más visibles, pero no existen hoy grupos organizados alternativos, capaces de asegurar el control político. El centralismo corporativo no sólo excluyó a otros de la representación política, sin que provocó la dispersión del resto de la sociedad. El dilema, entonces, es que las agencias de representación son ya insuficientes, pero no hay con que sustituirlas.

Dadas las resistencias al cambio dentro de la propia maquinaria priísta, el gobierno optó por darse tiempo para buscar los acuerdos que pudieran dar la pauta de la reforma posible dentro del PRI y sobre todo para que fuera asentándose la conmoción política de 1988, es decir, para que ésta cobrara su dimensión real.

Primero se promovió la reforma electoral, lo cual serviría de termómetro político y sólo después se emprendería la del PRI.

La reforma de los organismos electorales y los partidos políticos tenía que ser pactada por primera vez en la historia, ya que la mayoría simple del PRI en la Cámara de Diputados no era suficiente para aprobar reformas a la Constitución (se requiere el aval de dos terceras partes de los votos de la Cámara). Sin embargo, dada su posición mayoritaria, el PRI pudo reservarse el derecho de conducir la negociación, es decir, de imprimirle sus fronteras y orientaciones fundamentales.

Después de ocho meses de negociación, el resultado fue una nueva legislación aprobada por todos los partidos salvo el encabezado por Cárdenas (PRD). El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

contempla la existencia de órganos electorales menos controlados por el gobierno y su partido, pero mayores candados para la representación plural en la Cámara de Diputados.<sup>16</sup> El objetivo que se perseguía era sujetar la reforma legal a la garantía de gobernabilidad.

Los lineamientos para la reforma del PRI se presentaron y debatieron en la XIV Asamblea Nacional del partido que se realizó un mes después de aprobado en nuevo Código Electoral (COFIPE). A diferencia de lo que había sucedido con anterioridad, en esta ocasión la reforma interna del PRI no sólo era deseable para dar mayor vida al partido, sin que era indispensable dadas las insuficiencias representativas del PRI, los reclamos internos de mayores espacios de participación y porque sus estructuras dominantes anteriores ya no servían para secundar las políticas del gobierno salinista.

### III. La reforma indispensable: descentralización sin dispersión del poder

En México, desde 1955 y prácticamente cada diez años, la propia élite gobernante ha planteado reformar al partido oficial para inyectarle vitalidad, ya sea impulsando la competencia electoral (en los años cincuenta se planteó dividir al partido en dos para tener un adversario enfrente),<sup>17</sup> o bien a través de la liberalización de los procesos de selección de candidatos a puestos de selección (intento de reforma de Carlos Madrazo en 1964 a nivel de los municipios y de Jesús Reyes Heróles en 1975 para la elección presidencial).<sup>18</sup> Sin embargo, dado que ello afectaba costos de poder, nunca pudieron ponerse en práctica.

Durante los años ochenta, ya en medio de la ofensiva electoral, la directiva del partido puso en marcha la llamada “consulta a la base” para la selección de candidatos en algunos puestos locales.<sup>19</sup>

Después de 1988, recién llegado al poder, Salinas de Gortari, en su calidad de “Presidente de la República y como militante activo de nuestro partido”, convocó a una reforma de los documentos básicos del PRI para que se adecuara al nuevo contexto político y social del país. En este caso, la reforma

---

<sup>16</sup> Para análisis de este nuevo código, véase José Woldenberg, *La reforma electoral*, México, Instituto para la Transición Democrática, 1990.

<sup>17</sup> Esta idea fue propuesta por el Buró de Información Política del PRI en 1955. Véase *Historia Documental*, Instituto de Capacitación Política del PRI, México, 1982, tomo 6, p. 599.

<sup>18</sup> Véase *El partido en el poder*. Seis ensayos, *op. cit.*

<sup>19</sup> Véase Leopoldo Gómez y John Bailey, “Transición política y dilemas del PRI”, *Foro Internacional*, vol. XXI, julio-sept. 1990.

sería impulsada directamente por una nueva generación de políticos que llegó al partido con el arribo de Salinas de Gortari, es decir, por un grupo joven que no tenía compromiso alguno con el PRI o con los intereses ahí arraigados y que perseguía descentralizar para democratizar las relaciones internas y con ello impedir que se repitieran desprendimientos como el cardenista ocurrido a finales de los ochenta.

Para descentralizar los mecanismos internos era preciso afectar las cuotas de poder de las corporaciones, para lo cual se planteó una doble estrategia: 1) cooptar a las nuevas organizaciones existentes fuera del partido para extender la representación, y 2) reforzar la estructura territorial para desplazar gradualmente a los sectores de los espacios de decisión.

La primera tarea se asignó justamente a uno de los tres sectores del PRI, el "popular" (integra todo lo que no son obreros y campesinos), identificado como el más heterogéneo, menos corporativizado y en el que el ejecutivo tiene mayor injerencia, aunque ello no implicaría que sus asociaciones no estuvieran igualmente basadas en relaciones clientelistas, o que no existieran cacicazgos en sus filas.<sup>20</sup>

La reforma a la CNOP (Confederación Nacional de Organizaciones Populares) consistió en buscar y atraer a nuevas organizaciones y en agrupar a las ya existentes en función de su carácter, dando lugar a la creación de cinco movimientos: 1) el sindical, 2) el de organizaciones populares, 3) el de profesionistas, técnicos e intelectuales, 4) el urbano-popular y 5) el ciudadano. Estos quedaron integrados en una nueva central que abandonó el estatuto más rígido de Confederación para adoptar el nombre de UNE, Ciudadanos en Movimiento.

A pesar de que esta reorganización tuvo sus orígenes en el desafío electoral de 1988, no contempló una estrategia para atraer al ciudadano individual, independiente, que es el sujeto del sufragio. El mismo movimiento ciudadano de UNE abarca organizaciones y grupos interesados en promover demandas civiles concretas. De ahí que el programa de acción del PRI se diga que el partido "abre sus puertas a la ciudadanía social..., es decir, a los ciudadanos organizados en sindicatos y gremios, ejidos y comunidades, en colonias rurales y urbanas; en toda agrupación civil o política, regional o nacional..."<sup>21</sup>

<sup>20</sup> Conferencia e Silvia Hernández, dirigente nacional de UNE en el Seminario Permanente del Centro de Estudios para un Proyecto Nacional, S.C., 20 junio 1991.

<sup>21</sup> Véase *Documentos Básicos*, PRI 1990, p. 45.

Dicho de otra manera, en realidad no se alteró la estructura y composición organizativa del partido, sólo buscó dársele un nuevo aliento a lo ya constituido.

La segunda tarea (reforzar la estructura territorial) se definiría en la reunión nacional del PRI (XIV Asamblea) que se anunció desde el inicio de la nueva administración.

Las negociaciones previas a la realización de la XIV Asamblea Nacional del PRI fueron tirantes, al punto que se aplazó por más de un año, durante el cual se hizo palpable que existían reclamos enérgicos entre las filas priístas en contra de directivas, e intereses enfrentados que impedían el establecimiento de acuerdos internos. En este tiempo quedó probado que el único liderazgo claro en el partido lo tenía el presidente de la República quien fue el que finalmente definió las fechas y propuso las seis líneas que guiarían la reforma, durante el 61 aniversario del PRI.

Las seis propuestas fueron: 1) elección democrática de los candidatos a puestos de elección, 2) reconocer corrientes políticas dentro del partido, 3) lograr la transparencia en el origen y uso de los recursos del partido, 4) descentralizar la toma de decisiones en los distintos niveles y organizaciones del partido, 5) construir una nueva vía de capacitación e integración de sus miembros, impulsar la carrera político-partidaria que permitiera una nueva articulación con el gobierno, 6) integrar colegiadamente los mandos del partido.<sup>22</sup>

Todo cambio organizativo implica una transformación de la coalición dominante del partido en cuestión y ésta puede ser provocada tanto por factores exógenos (en el entorno del partido), como endógenos (en su estructura misma). Para que dicho cambio ocurra, es preciso que se conjuguen tres condiciones:

- 1) un desafío externo muy grave,
- 2) madurez de los actores y condiciones internas del cambio y
- 3) débil nivel de institucionalización del partido.<sup>23</sup>

En el caso del PRI, sólo se satisfacía la primera condición (dados el todavía alto nivel de institucionalidad y la falta de madurez de las condiciones internas), por lo que la voluntad política del jefe real del PRI —el presidente de la República— resultaba indispensable para inclinar las posturas internas.

---

<sup>22</sup> Véase discurso de Carlos Salinas de Gortari durante el 61 aniversario del PRI, marzo 4, 1990.

<sup>23</sup> Véase, Panebianco, *op. cit.*, pp. 454-455.

Es decir, un cambio que tenía que orientarse hacia la descentralización de las funciones de partido reclama la anuencia expresa del propio vértice centralizador.

Buena parte de la discusión en la XIV Asamblea se desarrolló en medio de cuestionamientos y de protestas por manipulación de la reunión, revelando la existencia de voces disidentes y demandas de militantes de base.

Las resoluciones de la asamblea apuntaron en varias direcciones:

1) la constitución de un partido de afiliación libre e individual, es decir, que no suponga adscripción a organización o sector alguno, pero se mantuvo el espacio del viejo aparato sectorial,

2) la obligación de seleccionar dirigentes y candidatos a puestos de elección a través de la “consulta a la base militante”, salvo en el caso del candidato a la Presidencia,

3) la creación de un cuerpo colegiado de dirección, llamado Consejo Político Nacional, de carácter permanente y corresponsable de la planeación, decisión y evaluación del partido,

4) la colocación del territorio como espacio privilegiado de organización de la militancia priísta, aunque se presentó la estructura sectorial.

Las modificaciones hechas en los órganos directivos del partido revelaron la intención de reducir el peso de los sectores en las franjas decisorias y las dificultades para hacerlo. El Comité Ejecutivo Nacional (CEN) que representa y dirige permanentemente el PRI quedó integrado sin las tres secretarías correspondientes a los tres sectores (Secretaría de Acción Obrera, de Acción Campesina y de Acción Popular). El nuevo Consejo Político Nacional se conformó con la representación de la estructura sectorial y la territorial en forma paritaria.<sup>24</sup>

Otra resolución que surgió del reclamo de democracia electoral que exige que los partidos estén en igualdad de condiciones frente al volante fue la de definir el partido “inequívocamente” como un partido de la sociedad y no como instancia subordinada al gobierno.<sup>25</sup> Sin embargo, esta disposición sólo quedó en el papel, dado que la separación no puede hacerse por decreto, a riesgo de crear una confrontación entre el ala reformista y el grupo de línea dura dentro de la clase política. Además, la desaparición del partido de gobierno implica necesariamente la desaparición del PRI.

<sup>24</sup> Véase *Documentos Básicos, op. cit.*, pp. 62-65.

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 43.

Las elecciones de este año pondrían a prueba el alcance efectivo de las reformas acordadas. En lo que se refiere a la selección de candidatos, la lógica de la "unidad" se impuso sobre la lógica democrática. Las "consultas a la base militante" se cumplieron formalmente, pero sólo 34 de 300 candidatos a diputados surgieron de un proceso de competencia interna; el resto fue seleccionado como "candidatos de unidad", es decir, sin reconocer contendiente alguno.

Esta situación, lejos de hablar de la existencia de acuerdos muy firmes entre los dirigentes, refleja en realidad la incipiente de los pactos. Se impuso el temor al desmembramiento por falta de consenso en torno a los procedimientos de selección.

Quizás las acciones más precisas resultantes de la XIV Asamblea hayan sido las relativas a la llamada "democratización territorial", promovida como parte del Plan Nacional Electoral diseñado como estrategia de campaña priísta.

Lo primero que se observa en dicho plan es la preponderancia de los procesos electorales en el quehacer cotidiano del partido. Si bien el PRI no puede despojarse de los sectores, éstos ya no le aseguran mecánicamente los votos, por lo que se optó por darle vida a una nueva estructura de organización electoral capaz de asegurar una red de activismo priísta que garantizara cuotas de votos definidas. El plan contemplaba dos momentos: 1) uno de análisis y diseño de la estrategia electoral y 2) uno de operación, encaminado a la victoria en las elecciones y que abarca desde la colocación de representantes en todos los órganos electorales, incluyendo las mesas de casilla, hasta un cuerpo de promotores del voto que aseguran que sus simpatizantes llegaran efectivamente a las urnas.<sup>26</sup>

A partir del trabajo de organización planteado por el Plan Nacional Electoral, se buscó también preparar a potenciales candidatos, como una forma de legitimar la selección a los ojos de los propios miembros del partido.

El plan es una muestra del trabajo que emprendió el partido oficial para que las elecciones no les volvieran a tomar por sorpresa, pero los recursos humanos y económicos que se necesitaron para poner en marcha el operativo sólo los tiene el PRI en cuanto partido de gobierno, guardando una distancia abismal frente a los demás contendientes.

---

<sup>26</sup> Véase *Plan Nacional Electoral. Un nuevo concepto integral en organización electoral*, PRI, 1990.

Dicho de otra manera, esta nueva estrategia de acción planteó un cambio fundamental en las funciones que desempeña el PRI. Ahora su función principal es la electoral, aunque no en un sentido democratizador, propulsor de la competencia electoral como reza el propio discurso oficial, sino con el objeto de obtener una "preponderancia conveniente en el Congreso de la Unión".<sup>27</sup> Es decir, se trata de aceitar los engranajes del partido para que vuelva a ser herramienta útil del poder presidencial.

Los resultados electorales mostraron la eficacia de la organización priísta y el partido recuperó cerca de 5 millones de votos en 1991 y además logró una mayoría holgada en el Congreso que le permitirá aprobar reformas constitucionales con un acuerdo con cualquiera de los pequeños partidos que han sido tradicionalmente sus aliados. Sin embargo, las viejas prácticas y estructuras añejas dentro del PRI no fueron desactivadas y el aspecto del fraude impregnó la contienda, reduciendo su potencial legitimador para el gobierno y el propio partido.

### Consideraciones finales

La descentralización de las estructuras y funciones del PRI que fuera consigna de la XIV Asamblea se han reducido a una merma del poder de las directivas de los sectores dentro de las instancias de decisión del partido, lo cual es explicable porque los sectores ya no garantizan la confección de mayorías electorales en una época en que este campo tiene preponderancia.

A cambio de este desplazamiento, el gobierno mantiene intacto su compromiso de apoyar particularmente a la corporación obrera en el terreno económico-sindical, donde también está viviendo una situación de crisis de representación por sus resistencias a someter al juego libre los liderazgos de las masas asociadas al PRI.

Los cambios están lejos de significar transformaciones en la estructura de autoridad del partido. Es más, éstos han venido a reforzar el poder de la cúpula partidaria y concretamente al grupo ligado directamente al jefe real del partido y presidente de la República, es decir, se trata básicamente de una reafirmación de la naturaleza y estructura autoritaria del partido oficial.

Llevar adelante el proyecto descentralizador a través de la estructura territorial se vive como amenaza de fragmentación del partido, puesto que

---

<sup>27</sup> Esta afirmación es parte del Plan Nacional Electoral, *Ibidem*.

podría dejarlo expuesto al dominio de los poderes estatales, particularmente de los gobernadores.

Más que un cambio de las estructuras del PRI, lo que aparece en el horizonte se asemeja más a una construcción paralela, igualmente centralizada, pero que obedece directamente a los dictados de la burocracia política, sin tener que pasar por el territorio de los sectores.

Teniendo en mente lo poco profundo de los cambios dentro del partido, es esperable que se mantengan sus prácticas tradicionales, pues para que éstas cambien es preciso que lo hagan sus módulos organizativos<sup>28</sup> y esto no está a la vista.

Sin embargo, el bloqueo a la reforma tendrá costos para el sistema político. El electorado podrá renovar su escepticismo frente al voto, los partidos y las expectativas de cambios institucionales. Con el nuevo aliento, el PRI puede volcarse de nuevo sobre sí mismo y olvidar su compromiso con el reclamo democratizador, lo cual puede convertirse eventualmente en un factor de descontento social.

Una fuerte presión externa al PRI seguirá siendo necesaria para mantener vivo el impulso reformista dentro del partido oficial. Los conflictos dentro de los partidos de oposición más importantes (PAN y PRD) no apuntan en esa dirección, ni tampoco su pérdida de terreno electoral frente al PRI. Sin embargo, la exigencia de democracia sigue muy viva y se mantiene como un elemento central de la agenda política de nuestro país.

---

<sup>28</sup> Véase Panebianco, *op. cit.*