
LA XIV ASAMBLEA NACIONAL DEL PRI

Guadalupe Pacheco

En la XIV Asamblea Nacional del Partido Revolucionario Institucional (PRI), efectuada en los primeros días de septiembre de 1990, la discusión sobre sus reformas suscitó muchas expectativas. En buena medida, se esperaba el anuncio de una cuarta etapa del partido, tan sustancial como lo fueron los otros grandes jalones en la historia de esta organización: su fundación en 1929, su transformación del PNR en PRM, y la constitución del PRI propiamente dicho. A diferencia de las etapas anteriores, esta nueva fase estaba marcada por un factor novedoso: la competitividad que alcanzaron en 1988 los partidos integrantes del Frente Democrático Nacional y el PAN frente al PRI, particularmente en las ciudades, lo que planteó la necesidad de revisar el sistema de partidos hegemónico.

Los trabajos de la Asamblea Nacional se dividieron en cuatro mesas. La de Declaración de Principios se reunió en Querétaro, presidida por Socorro Díaz; la mesa de Modernización se reunió en Tlaxcala y fue coordinada por Fausto Alzati; la mesa de Programa de Acción fue dirigida por José Carreño Carlón en Oaxtepec; y la mesa de Estatutos —sin lugar a dudas la más importante y decisiva— se reunió en Puebla bajo la dirección de Jesús Salazar Toledano. La reunión se desarrolló los días 1, 2 y 3 de septiembre, y en la sesión de clausura el presidente Salinas pronunció un enérgico discurso ante la eufórica audiencia de más de ocho mil delegados.

Este artículo pretende analizar las reformas del PRI acordadas en la XIV Asamblea desde una perspectiva analítica de largo plazo. En primer término, se estudian las circunstancias del cambio político en México y la función de las elecciones en su régimen. En segundo lugar, se revisan las modalidades específicas que tomó esa función en las dos primeras etapas del partido, como PNR y como PRM. En tercer lugar, se precisan las características funcionales del sistema de partido hegemónico. En cuarto, se exploran los factores que explican la desestabilización del modelo hegemónico. En quinto, se resumen los

cambios propuestos por la XIV Asamblea. Por último, se intenta interpretar la intencionalidad de dichos cambios a la luz de las consideraciones precedentes.

I. El PRI, el cambio político y las elecciones

Para comprender mejor cuál es el papel específico que tienen las elecciones en el funcionamiento y cambio político en México, es indispensable establecer primero los principales rasgos del régimen mexicano. Esas características básicas son las siguientes: primero, el grado limitado de expresión política que tiene el pluralismo social, debido fundamentalmente al sistema corporativo de control y de representación funcional de intereses. Segundo, la disposición hegemónica del sistema de partidos, cuyo patrón de movilización electoral se orienta a refrendar su legitimidad. Tercero, mecanismos semicompetitivos de transmisión de la autoridad nacional. Cuarto, un sistema de presidencialismo fuerte, en el que la toma de decisiones y su instrumentación están centralizadas y las políticas públicas poco sujetas a la crítica abierta y a la modificación. Quinto, la cohesión política del régimen no descansa en referentes ideológicos estrictos, sino en el consenso y unidad internas de la élite, así como en el alto nivel de institucionalización de la participación política.¹

La élite política posrevolucionaria ha mostrado una gran capacidad para institucionalizar el control de los espacios de participación social y política. En este último terreno, destaca la habilidad que desplegó para instaurar mecanismos que asegurasen el carácter civilista del gobierno a través de un partido, de la forma más elaborada de control político como fue el PRI. Este modelo asignó a los procesos electorales un papel exclusivamente legitimador de las decisiones tomadas en el seno de la élite respecto de quienes deberían ocupar los cargos gubernamentales y legislativos.² El éxito de esa función asignada al PRI fue posible gracias a la disposición hegemónica del sistema

¹ Esta definición recoge las propuestas de Joseph Klessner, *Electoral Reform in an Authoritarian Regime. The Case of México*, Ph. D. Dissertation, M.I.T., Cambridge, Mass., 1983, caps. II y IV.

² Al respecto véanse los respectivos artículos de Guy Hermet, "Las elecciones en los regímenes autoritarios: bosquejo de un marco de análisis"; de Alain Rouquié, "El análisis de las elecciones no competitivas: control clientelista y situaciones autoritarias", y de Juan Linz, "Funciones y disfunciones de las elecciones no competitivas: los sistemas autoritarios y totalitarios", todos ellos publicados en un solo título: *¿Para qué sirven las elecciones?*, México, FCE, 1982. Juan Molinar recoge esta misma idea en "Vicisitudes de una reforma electoral", en S. Loaeza y R. Segovia (comps.) *La vida política mexicana en la crisis*, México, El Colegio de México, 1987, pp. 25-40.

de partidos y al carácter corporativo de la representación política dentro de su estructura interna.

La disposición hegemónica³ del caso mexicano consistía en que, aun cuando existen varios partidos, el sistema en su conjunto se centraba en el PRI y el resto se colocaba en su periferia, donde jugaban un papel secundario. En este modelo, la competencia electoral real era mínima y no existía la posibilidad efectiva de alternancia en el poder, ni siquiera por lo que toca a las autoridades locales. El carácter corporativo del PRI⁴ derivaba de la integración⁵ prácticamente obligatoria para ciertos grupos sociales, definidos a partir de su adscripción ocupacional. La alta burocracia de estas organizaciones jugaba un papel de intermediación política a través de la representación funcional de intereses y de un eficaz control sobre sus agremiados. Estas características permitieron el desarrollo de un sólido marco institucional destinado a canalizar la participación política, lo que garantizó una gran estabilidad al sistema en su conjunto.

Para analizar las posibilidades y límites estructurales que tiene un proceso de cambio político hacia una mayor democratización, apertura o pluralismo, es necesario tomar en cuenta que, primordialmente, la inestabilidad política deriva de la combinación de, por un lado, un ritmo acelerado de cambio social y el ingreso de nuevos grupos a la participación política, y, por otro, el desarrollo más lento de las instituciones políticas. También es necesario tomar en consideración que en el caso del México actual, la existencia de un andamiaje institucional complejo puede imprimir inicialmente un ritmo lento a los procesos de cambio y de modernización política. Ciertamente, la existencia de un marco institucional desarrollado es garantía de mayor estabilidad, pero también es un factor de resistencia ante cambios políticos que involucren un rápido y acelerado proceso de cambio de una forma de régimen

³ La definición de partido hegemónico la tomamos de Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*, vol. 1, Madrid, Alianza Universidad, 1980, pp. 277-289.

⁴ Véase el estudio de la representación corporativa en México de Guadalupe Pacheco y Juan Reyes, "La distribución de candidaturas a diputados en el PRI", en *Argumentos*, núm. 2, noviembre de 1987, México, Universidad Autónoma Metropolitana (Xochimilco), pp. 47-65.

⁵ Para la definición de partido de integración véase Sigmund Neumann, "Toward a comparative study of political parties", en S. Neumann (editor), *Modern Political Parties*, The University of Chicago Press, Chicago, 1956; también a Samuel Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven and London, Yale University Press, 1968, cap. 7.

a otra. En este escenario, la pauta del cambio democrático es necesariamente gradual, pero con mejores posibilidades de consolidarse.⁶

Ahora bien, los procesos de cambio político presentan diversas modalidades. Puede afectar sólo a una de las dimensiones características del régimen y dejar a las demás casi intactas. En este caso se trata de un proceso de liberalización, de reforma dentro del régimen, cuyo efecto es asegurar la continuidad del sistema en su conjunto. En un proceso de cambio de régimen, de transición hacia otro tipo de régimen, la mayor parte de las características constitutivas sufren modificaciones e implican un cambio global. Una tercera variante consistiría en que el cambio en una de las dimensiones tuviese efectos en cadena sobre el equilibrio global de las demás.

La evolución política de México, desde la reforma política de 1977 hasta antes del otoño de 1987, siguió claramente las pautas de un proceso de liberalización. A partir de esta última fecha, la división de la élite política, manifiesta en la ruptura del grupo cardenista con el PRI; la búsqueda de apoyo electoral por parte de aquél, y la decisión de una porción importante del electorado de manifestar su malestar a través del voto en favor de Cárdenas, tuvieron consecuencias tales que desbordaron los cauces de la liberalización impulsada por la propia élite. Este rebasamiento y el desdibujamiento del sistema de partido hegemónico, acercaron al régimen mexicano a la posibilidad de adentrarse en un proceso de transición democrática. Lo sucedido en 1988 ha puesto a la reforma del PRI y del sistema electoral en el vértice del proceso de cambio político en el actual periodo.

El sistema electoral de partidos de un sistema político son instituciones cuyo papel específico depende de la disposición global de dicho sistema. Las elecciones competitivas son, por excelencia, el método preferido de los regímenes democráticos para regular la transmisión del poder. En el caso de sistemas políticos donde el juego es más cerrado, las elecciones pueden ser un arma estratégica para aquellos agentes que desean promover un cambio hacia formas más abiertas del juego político y, a través de ellas, lograr la incorporación de nuevos grupos a la arena electoral. No obstante, existen circunstancias bajo las cuales el sentido de la elección no es primordialmente el de regular la transmisión del poder o la de abrir espacios a nuevos grupos;

⁶ Huntington, *op. cit.*, cap. 1, y Klessner, *op. cit.*, pp. 72 y ss.

es también el de legitimar el ejercicio gubernamental de una élite o, incluso, reforzar su unidad y cohesión internas. Tal fue el caso de México.⁷

Aquí, la élite política forjó un partido de tal naturaleza (PNR-PRM-PRI), que ha podido resolver el problema de la transmisión del poder y legitimar su ejercicio, en un contexto de estabilidad política extendido a lo largo de varias décadas. El partido le ha permitido, también, establecer canales organizativos de naturaleza corporativa que permiten asegurar el control de la participación social. Estas funciones del PRI han estado tan estrechamente articuladas que a menudo se confunden. En el actual contexto, es conveniente diferenciarlas, para comprender la naturaleza del itinerario que hoy sigue, pero antes, es necesario revisar cuál ha sido la función política del partido en sus etapas precedentes.

II. Disciplina política e integración social

El partido de la élite mexicana ha tenido, en los diferentes momentos de su historia, una funcionalidad específica para el régimen. El Partido Nacional Revolucionario (PNR), fundado en 1929, se transformó en Partido de la Revolución Mexicana (PRM) en 1938, y éste a su vez en Partido Revolucionario Institucional (PRI), en 1946. En cada una de estas fases, sus transformaciones se reflejaron en los estatutos y cumplieron una función específica en el proceso de estabilización e institucionalización política del régimen pos-revolucionario.

La primera fase del partido se caracterizó por la creación de condiciones para la unificación de la élite posrevolucionaria, entonces dispersa y poco cohesionada internamente. La supervivencia del caciquismo y del caudillismo militar en los años posteriores a la revolución de 1910-1917, propiciaron la proliferación de innumerables partidos locales durante todos los años veinte, cuyo funcionamiento descansaba sobre relaciones clientelares tradicionales, tejidas en torno a un caudillo revolucionario o un cacique. Por esta razón, la política "nacional" era más bien una yuxtaposición de dominaciones regionalizadas, y la élite estaba aún lejos de actuar unificadamente, si bien ya empezaba a desarrollar importantes centros de poder.

⁷ Sobre el papel de las elecciones en los procesos de democratización, *cfr.* Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions About Uncertain Democracies*, The John Hopkins University Press, Baltimore and London, 1986, cap. 6; Klessner, *op. cit.*, cap. VI.

La fundación del PNR en 1929⁸ tuvo como objetivo central la creación de un espacio institucional en el que los líderes revolucionarios mediaran sus propias diferencias y se asegurara la rotación de la élite (la no reelección). En esta primera fase, la función del partido no fue tanto la movilización y el control electoral, como la creación de un espacio político que favoreciera la unidad nacional de la élite, disciplinando a los políticos locales atrincherados en sus pequeños partidos. Bajo sus siglas, el PNR aglomeró —sin fusionarlos inicialmente— a la multitud de pequeños partidos existentes en aquellos años. Se dedicó a la tarea de incorporar a los caudillos revolucionarios y a los caciques en un espacio institucional único, pues ellos eran los intermediarios entre las fuerzas regionales y la élite política nacional en la capital.

Rápidamente el PNR logró su meta. Las organizaciones locales vieron diluida su fuerza ante el incremento de la autoridad de la dirección nacional del partido, para lograrlo, esta última se valió del control del proceso electoral. En la II Convención del PNR, en diciembre de 1933, los partidos y organizaciones constitutivas del PNR fueron disueltos, con ello se minó la base de sustentación de la autonomía de caciques y caudillos, se reorganizaron las fuerzas de la élite política revolucionaria y se contribuyó a la estabilidad institucional. En esta fase, el partido estaba desvinculado del poder ejecutivo.

La crisis política de 1935, provocada por el rompimiento entre Calles y Cárdenas, tuvo lugar en un contexto caracterizado por la implantación de una nueva pauta de organización social que nutriría al partido en su segunda etapa. Hubo una depuración revolucionaria del partido para eliminar a los callistas, que culminó con la renuncia de Portes Gil a la presidencia del PNR en 1936, a la vez que se impulsó con energía la acción social y electoral del partido. Sin lugar a dudas, lo más importante fue el encumbramiento de nuevas formas organizativas —los sindicatos obreros y las organizaciones de ejidatarios— nacidas bajo el impulso de la movilización social respaldadas por el presidente de la República.

En diciembre de 1937, Cárdenas planteó la necesidad de transformar al PNR y para ello contó con el apoyo fundamental de la Confederación de Trabajadores de México (CTM). El PRM se constituyó en marzo de 1938 al

⁸ Interesantes interpretaciones sobre la fundación del PNR y su transformación en PRM son las de Arturo Anguiano, *El Estado y la política obrera del cardenismo*, México, Ed. Era, 1975, pp. 37-45, 65-74 y 134-139; también la de Pablo González Casanova, "El partido del Estado y el sistema político", en *El Estado y los partidos políticos en México*, México Ed. Era, 1981, pp. 44-55; otra perspectiva es la de Arnaldo Córdova, *La formación de poder político en México*, México, Ed. Era, 1972.

calor de la expropiación petrolera. Nació como un frente amplio que reunió a las fuerzas —tanto las ya existentes como las emergentes— que por su peso y cohesión podían jugar un papel importante en la política. Estaba conformado por cuatro sectores: obrero, campesino, popular y militar. Fue entonces que adquirió su carácter corporativo. De partido aglutinador de la élite, pasó a ser además un partido de integración social, que en lugar de buscar la representación de los intereses de determinadas capas sociales, optó por incorporarlas en las estructuras del partido.

Aun cuando estas organizaciones sociales funcionaban internamente con una estructura vertical, sus líderes conformaban una dirección nacional “horizontal”. Incluso el sector obrero gozaba de una significativa autonomía respecto del presidente de la República, aun cuando existía entre ambos una gran convergencia de intereses. La centralización interna del partido tenía su cúspide precisamente en las direcciones sectoriales; más allá sólo estaba la autoridad presidencial. En esta fase, la función primordial del partido fue la de encuadrar en el modelo sectorial corporativo la creciente participación social. En esos años de intenso conflicto, los actores sociales políticamente activos fueron incorporados a las estructuras del partido; es decir, se aseguró la canalización y la integración política de su participación en la estructura partidaria. En esta segunda etapa, la autoridad de la figura presidencial, independientemente de quien ocupase el cargo, pasó a ser central dentro del partido.

III. El partido de la hegemonía electoral

A partir de 1940, los cambios en la política nacional e internacional generaron desacuerdos entre los dirigentes obreros y el presidente. La autonomía y cohesión con la que actuaban los diputados de ese sector, plantearon serias dificultades para la consolidación del ascendiente del Ejecutivo sobre la Cámara de Diputados. Para superar este problema, se fundó la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP) en 1943-1944. Sus funciones fueron estructurar al sector popular, disciplinar a los políticos y grupos que llevaban a efecto directamente la política presidencial en ese cuerpo legislativo, y contrabalancear el peso de los diputados obreros.⁹ Con estas medidas se pudo consolidar el mayor ascendiente del presidente sobre los diputados.

⁹ Luis Medina estudia con detalle este periodo en “Civilismo y modernización del autoritarismo”, en *Historia de la Revolución Mexicana*, vol. 20, México, El Colegio de México, 1979.

A pesar de todos estos esfuerzos, durante los últimos años del PRM y los primeros del PRI, el objetivo unificador de la élite aún no se lograba del todo. La transmisión del poder —tal como lo testimonian los desprendimientos de Almazán, Padilla y Henríquez, a raíz de las sucesiones presidenciales en 1940, 1946 y 1952— siguió suscitando divisiones en sus filas. Este problema pudo controlarse gracias a las mayores facultades del CEN y a la centralización en autoridades federales de los procesos electorales. Este fue el proceso que vivió el partido entre 1946 y 1952.

La última convención del PRM se realizó en enero de 1946, en ella se acordó la disolución de ese partido y la fundación del PRI. La relativización del peso del sector obrero en la dirección del partido fue un cambio de fundamental importancia. Otra reforma consistió en impulsar más la centralización en el manejo de los procesos electorales al quitar a las autoridades locales —léase los caciques— toda ingerencia en el proceso electoral federal.¹⁰ El disciplinamiento del movimiento obrero organizado limitó la autonomía con la que éste había podido actuar con anterioridad. La salida de Lombardo de la CTM y del PRI marcó claramente ese cambio. Así, gracias a la creación de nuevas secretarías en el Comité Ejecutivo Nacional, a una mayor concentración de decisiones en los funcionarios de este órgano y a los cambios en la cúpula de la alta burocracia de las organizaciones sindicales, aquéllas quedaron firmemente integradas a las filas del partido. El PRI quedó formado por los sectores obrero, campesino y popular.¹¹

Este proceso de centralización y verticalización dentro del PRI, no anuló la existencia de intereses locales y regionales, pero sí creó los medios para disciplinarlos, reconociéndoles simultáneamente un ámbito de influencia en la esfera de la política local. Diputaciones estatales y cargos municipales fueron la prebenda otorgada a caciques y dirigentes de grupos de interés a cambio de dirimir sus diferencias políticas en el espacio institucional del PRI. Los gobernadores jugaron un papel articulador que, dependiendo de las circunstancias, podían estar ya sea más cerca de los intereses presidenciales, o bien de los intereses de los grupos locales. A las formas tradicionales del

¹⁰ Véanse en los autores de la nota 8, las partes referentes a la fundación y primeros años del PRI. Para el papel de la legislación electoral en la centralización del control político, véase a Luis Medina, *Evolución electoral en el México contemporáneo*, México, Ediciones de la Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, 1978, pp. 18 y ss.

¹¹ Robert Furtak hace una adecuada descripción de la estructura sectorial del PRI en *El partido de la revolución y la estabilidad política en México*, México, FCPyS-UNAM, 1978, pp. 62-92.

caciquismo vinieron a agregarse otras más actuales, pero siempre articuladas a la red de relaciones clientelares que constituyeron durante largo tiempo un soporte importante del PRI.

Desde la perspectiva de los intereses de estas micro-élites locales, el aparato del partido era sólo el medio para controlar los puestos que regulan la vida local, ya que dichos cargos les eran necesarios para afianzar sus intereses políticos y económicos particulares. En realidad, estas mini-oligarquías nunca se esforzaron realmente por estimular la movilización de los ciudadanos en los procesos electorales. A menudo, simplemente sustituyeron la participación por burdas manipulaciones y simulaciones de los procesos comiciales.¹² Este modelo pudo funcionar mientras la gestión pública federal no necesitó de mecanismos institucionales modernos a nivel local, y mientras no hubiese partidos de oposición fuertes.

Para ponerle ciertos límites a esta situación, el PRI estableció una serie de mecanismos internos que le permitieron establecer un control central sobre estas situaciones locales. La existencia de los delegados del CEN, las facultades del presidente del partido para remover a los funcionarios de los comités directivos estatales y del D.F. y de nombrar dirigentes provisionales así como para convocar las asambleas estatales, fueron los instrumentos del control central. La dirigencia nacional se sirvió de estos medios para garantizar que las maniobras de las fuerzas locales no tuviesen un efecto destabilizador sobre las negociaciones de cúpula, ya fuese a nivel estatal, regional o incluso nacional. Un hilo de tensión en constante reequilibrio, se estableció entre los intereses locales y el CEN.

En esta intrincada red de intereses, la promoción de las grandes organizaciones sectoriales jugó un papel importante en el establecimiento de un sistema interno de pesos y contrapesos en el partido. La centralización de los procesos electorales en instancias federales y la concentración de las decisiones partidarias en las cúpulas sectoriales articuladas en el CEN, fueron eficaces instrumentos para seguir garantizando la disciplina de los micropoderes locales. A cambio de su obediencia se les permitió ocupar cargos en el gobierno municipal o estatal, posiciones que a menudo utilizaron con el fin de favorecer sus intereses particulares. De hecho, las organizaciones

¹² A este respecto véase el extraordinario trabajo de Jorge Alonso, "Micropolítica electoral", en Pablo González (comp.), *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas*, México, IIS-Siglo XXI, 1985, pp. 349-374.

populares y las obreras constituyeron en esos primeros años eficaces contrapesos ante las fuerzas caciquiles del agro y a la inversa.¹³

A partir de entonces, la función primordial del PRI fue la de integrar a las organizaciones de control social dentro de sus estructuras y la de canalizar la participación de los diversos movimientos sociales en los cauces de los canales institucionales establecidos. Por otra parte, el PRI depositó en caciques, sectores y organizaciones la tarea de construir las maquinarias electorales capaces de producir en los comicios la movilización de mayorías lo suficientemente amplias como para legitimar electoralmente la permanencia en el poder de la élite posrevolucionaria. En otras palabras, la función de movilización electoral pasó a ocupar un lugar central en el PRI, no para definir los términos de la transmisión del poder, pero sí para organizar la legitimación electoral de las decisiones tomadas por la élite en ese terreno.

IV. Desestabilización del modelo hegemónico

Hasta el inicio de los años setenta, las circunstancias económicas y sociales prevalecientes favorecieron el mantenimiento del modelo político instaurado y afianzado veinte años antes. Sin embargo, una serie de variables empezaron a modificar el contexto global del país. A nivel económico, el agotamiento del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, la crisis de las finanzas públicas, el déficit del sector externo, el elevado monto de la deuda externa, así como la aparición de tendencias recesivas e inflacionarias, fueron fenómenos que generaron severas dificultades a la economía mexicana. En el terreno de la política económica, la ineficiencia del gigantismo gubernamental y las cambiantes políticas públicas, terminaron por afectar fuertemente el ingreso real de las clases populares, sustento tradicional del PRI. En el terreno social, el acelerado crecimiento demográfico, la urbanización y la incorporación de contingentes mayores de ciudadanos a la educación fueron factores que contribuyeron a modificar sus actitudes hacia la política y a minar las bases de sistema clientelar-corporativo.

¹³ La evolución del sistema de "cuotas de poder"; es decir, la distribución de candidaturas de acuerdo al peso específico de los sectores en las diversas jurisdicciones locales, es un indicador del juego de pesos y contrapesos que se estableció. El hecho más notable es que el sector campesino absorbió entre 1946 y 1964 la mitad de las candidaturas a diputados federales; a partir de 1967, sólo absorbió la cuarta parte y, paulatinamente, ha ido perdiendo más puntos hasta absorber en la actualidad alrededor del 18%. Lo que indica la pérdida de influencia de los caciques y el ascendiente de las organizaciones de los sectores obrero y popular.

En el ámbito político, se registraron cambios en los criterios de reclutamiento de la élite política, divergencias en su seno respecto de la política económica, así como desgaste y pérdida de legitimidad de los mecanismos de intermediación entre el Estado y la sociedad civil. Paralelamente, en el sistema electoral se presentaron problemas inquietantes como el creciente abstencionismo de la ciudadanía y el avance electoral del PAN. Por otro lado, surgieron movimientos sociales que recurrieron a canales no electorales para expresar su descontento. Su existencia reveló claramente la creciente incapacidad del sistema de partidos, y de su disposición hegemónica en torno al PRI, para asegurar una participación política alta dentro de los cauces establecidos por el sistema.

La primera iniciativa directa de cambio dentro del régimen provino de la propia élite gubernamental. Ciertamente, ésta pretendía dar solución al problema planteado por la crisis que vivió el sistema de partido hegemónico en la elección presidencial de 1976, y a los innumerables movimientos sociales que irrumpían en la participación política, ya fuese por medios extralegales (los movimientos guerrilleros urbanos y rurales) o por fuera de los canales de control institucional (movimiento estudiantil de 1968, la oleada de huelgas y movilizaciones del sindicalismo independiente de 1970-1976). Pero ninguno de esos movimientos planteó directamente la reforma del sistema electoral y de partido. Más bien, fueron la lectura que la élite política tuvo de esos acontecimientos, y las conclusiones que extrajo en el sentido de que minarían su estabilidad y su legitimidad, lo que la llevó a auspiciar la reforma política de 1977 y a modificar el sistema electoral. Esto lo hizo con el objetivo de conservar, sin cambios de fondo, las demás variables del régimen y de ofrecer una salida institucional a esa creciente participación política de la sociedad. Se trataba propiamente de un proceso de cambio dentro del régimen, es decir, de una liberalización política.¹⁴

La reforma política de 1978 tuvo un gran éxito en su cometido al lograr atraer paulatinamente a la mayor parte de las fuerzas políticas activas a la arena electoral. No obstante, en las elecciones federales de 1985 y en las locales de Chihuahua de 1986, la credibilidad de las instituciones que

¹⁴ Consúltese a este respecto, Kevin Middlebrook, "Political Liberalization in an Authoritarian Regime: The case of México" en Guillermo O'Donnell *et al.* (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule. Latin America*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London, 1986. pp. 123-147 y a Wayne Cornelius, "Political Liberalization in an Authoritarian Regime: México, 1976-1985" en Judith Gentleman (ed.), *Mexican Politics in Transition*, Westview Press, Boulder, Colorado, 1987, pp. 15-40.

derivaron de aquella nueva ley electoral se vio cuestionada. A ello se aunaron las crecientes dificultades que tenía el PRI para lograr la mayoría en la Comisión Federal Electoral. Por estas razones, la ley se reformó en 1987. No obstante, un año más tarde esa legislación fue insuficiente para encauzar con legitimidad las consecuencias que trajo la división pública de la élite política sobre la conducta del electorado. Al salir del PRI, el grupo cardenista optó por buscar un apoyo electoral para sus posiciones. La magnitud de la respuesta que coyunturalmente logró movilizar se constituyó en un factor precipitante del cambio político. Los resultados de las elecciones de julio de 1988 sacudieron a la fracción de la élite que ocupaba los altos puestos públicos. Esta oleada electoral pudo desencadenar una serie de cambios en el régimen, debido a que se había venido gestando una disfunción institucional dentro del PRI.

La élite política mexicana había depositado en el PRI dos funciones primordiales. Una fue la de incorporar en sus estructuras a la red de organizaciones clientelares y corporativas que aseguraban el control de la participación social. La otra fue la de convocar en los comicios a las amplias mayorías que la élite necesitaba para refrendar su legitimidad política. Ambas tareas recayeron en las organizaciones corporativas y clientelares de los sectores del partido, que fueron las que se encargaron de organizar las maquinarias electorales. Como la participación del PRI en las elecciones, se apoyó en las organizaciones sectoriales y en los grupos locales de interés, éste no desarrolló propiamente una maquinaria electoral autónoma. Por ende, para participar en los comicios y movilizar un número elevado de sufragios en favor de sus candidatos, requería del apoyo de la red clientelar-corporativa. Sin embargo, los métodos utilizados por ésta le significaron a la élite costos políticos cada vez mayores. Los sectores del partido, confrontados ante una sociedad crecientemente urbana, plural y compleja, fueron perdiendo su habilidad para cumplir correctamente con sus funciones movilizadoras y surgieron los casos de manipulaciones ilegítimas dentro del proceso electoral. Así, en tanto que agentes de la acción electoral, las máquinas electorales sectoriales entraron en contradicción con la función legitimadora que supuestamente debían tener los comicios.

Como consecuencia de ello y de los cambios en la sociedad mexicana, la votación por el PRI descendió vertiginosamente a lo largo de la década de los ochenta, y la limpieza de los comicios se cuestionó cada vez más, particularmente en las ciudades. No obstante, los sectores lograron conservar una cierta capacidad de integración y de control de sus agremiados. En virtud de ello,

una parte de las organizaciones corporativas fueron —y aún son— indispensables para apoyar la instrumentación de determinados programas y políticas gubernamentales. Esta circunstancia es la que dificulta la transformación rápida del PRI.

También en el medio rural se gestaron problemas para el funcionamiento del PRI. Por una parte, las micro-oligarquías tradicionales se volvieron un obstáculo para las medidas de descentralización administrativa promovidas por el gobierno federal. También hay que mencionar que la intervención de las instancias centrales del partido no fue atinada muchas veces y despertó el descontento de la población y grupos locales. Pero fundamentalmente, la mayor competencia electoral y el malestar entre las bases mismas del partido pusieron de relieve lo anacrónico de un sistema electoral apoyado en esos cacicazgos, cuyos costos en términos de legitimidad ya se habían elevado demasiado.

En suma, al concentrar en una sola institución —el PRI— dos funciones políticas diferentes, se generó un equilibrio en el que era muy arriesgado modificar una de ellas sin afectar a la otra. Esto ha tenido como consecuencia que, reformarlo para transformarlo en un partido competitivo moderno, necesariamente afecta los intereses de las organizaciones sectoriales. Esto pone al partido en el difícil predicamento de construir y consolidar, en un plazo sumamente corto, las estructuras (presumiblemente las territoriales) que se encargarán de organizar la participación competitiva del PRI en los procesos electorales. Sólo la construcción de una nueva maquinaria electoral propia del PRI, autónoma en relación a las organizaciones de control social, asegurará la diferenciación institucional de ambas funciones y creará condiciones más favorables para un proceso de democratización. En el caso de México, el proceso de modernización política requiere, entre otras condiciones, un mayor desdoblamiento de sus instituciones, acorde con la creciente complejidad de los intereses sociales. Esto implica un reajuste interno de fuerzas y la creación de los mecanismos que permitan encontrar un nuevo sistema de equilibrio dentro del PRI.

V. Los cambios propuestos en la XIV Asamblea

Las elecciones de 1988 pusieron de relieve los costos en legitimidad que esa disfunción institucional podía tener. La competitividad que mostraron los partidos de oposición en la arena electoral, exigieron del PRI un esfuerzo de reforma que le permitiese transitar hacia la competencia. En los primeros días

de septiembre de 1990, se reunió la XIV Asamblea Nacional del PRI¹⁵ para discutir los lineamientos de reforma del partido. Los debates fueron intensos y las definiciones más importantes se dieron en torno a los estatutos, cuya versión definitiva entró en vigor en 1991. En el dictamen¹⁶ que la mesa de estatutos presentó a la reunión plenaria de la Asamblea, se anunciaron ocho lineamientos para orientar la reforma, que son los siguientes:

1. Se planteó que el PRI abriese sus puertas “a la iniciativa ciudadana y a sus nuevas organizaciones”, con el fin de que reflejara el pluralismo social del país, sin renunciar a sus principios fundamentales y a su base social en las clases mayoritarias. Por lo mismo, se estableció el derecho de los militantes a expresarse en corrientes internas de opinión, para estimular también la pluralidad dentro del partido.

2. Se establecieron nuevos principios de afiliación de ciudadanos y organizaciones. La afiliación de ciudadanos se definió como individual y libre, sin la obligación de pertenecer a algún sector. En el caso de las organizaciones sectoriales, se estableció que su peso específico estaría determinado por el número de miembros afiliados libre e individualmente en su ámbito territorial

¹⁵ Numerosos artículos se escribieron en torno a las posibilidades de reforma del PRI antes y después de la XIV Asamblea Nacional. Entre los primeros artículos publicados, previamente a la realización de la asamblea, está el de Lorenzo Meyer, “Democratization of the PRI: Mission Impossible?”, en Wayne Cornelius et al. (eds.) *Mexico's Alternative Political Futures*, Center for US-Mexican Studies, University of California, San Diego, 1989, pp. 325-350. Así como John Bailey y Leopoldo Gómez, “The PRI and Political Liberalization”, en *Journal of International Affairs*, vol. 43, núm. 2, Winter 1990, pp. 291-312. Igualmente, John Bailey, “Can the PRI be reformed? Decentralizing candidate selection” en Judith Gentleman (ed.), *Mexican Politics in Transition*, Westview Press, Boulder, Colorado, 1987, pp. 63-92. Dos notas más son las de Wayne Cornelius, “El PRI en la encrucijada” en *Nexos*, núm. 149, mayo de 1990, México, pp. 73-79, y la de Rafael Segovia, “PRI: Los seis vientos contrarios” en *Cuadernos de Nexos*, núm. 22, abril, 1990, pp. XIII-XV. La revista *Examen*, publicada por el CEN del PRI, núm. 15, agosto de 1990, dedicó varios artículos al tema de la XIV Asamblea Nacional.

Ya analizando los acuerdos de la asamblea, aparecieron numerosos artículos en diversas publicaciones periódicas. Algunos de ellos son: Jaime Sánchez, “La XIV Asamblea Nacional del PRI”, en *Vuelta*, núm. 167, octubre 1990, México, pp. 53-54; Manuel Villa, “PRI: Después de la Asamblea” en *Nexos*, núm. 155, noviembre de 1990, México, pp. 59-63; Luis Rubio, “¿Es reformable el PRI?” en *Cuadernos de Nexos*, núm. 28, octubre de 1990, pp. VI-IX. Una interesante interpretación de la Asamblea, aunque discutible en parte, es la que elaboraron John Bailey, Denise Dresser y Leopoldo Gómez, “Balance Preliminar. XIV Asamblea del PRI”, *La Jornada*, 26 de septiembre de 1990, México, pp. I-V.

¹⁶ Fotocopia de la versión mecanográfica de las conclusiones que presentó la mesa de estatutos. Una versión resumida de ésta fue publicada por la Secretaría de Capacitación Política del Comité Ejecutivo Nacional del PRI, en el boletín *Vínculo*, vol. 1, núm. 5, septiembre de 1990. La versión de los estatutos revisados del PRI, que preparó el mismo Salazar Toledano, se dio a conocer internamente en un boletín intitulado *Documentos Básicos*, 1990, s.f., s.p.i., s.l.

de influencia. En razón de lo anterior, se ordenó al CEN para que formulase un nuevo reglamento de afiliación individual y de adhesión de organizaciones que precise la conformación del padrón priísta.

3. Se estableció que las estructuras territorial y sectorial tendrían representación paritaria en asambleas, consejos y convenciones. El peso de cada sector en estos órganos de gobierno se determinará en función de su respectivo número de afiliados individuales. Se definió a los municipios y secciones como la unidad básica en la que deben concurrir las actividades de la estructura territorial y de las organizaciones sectoriales.

4. Se creó el Consejo Político Nacional, que se caracteriza por ser una dirección colegiada, donde se puedan crear los consensos políticos y equilibrios necesarios, y que involucre a todas las fuerzas internas: estructuras territoriales, representantes legislativos, organizaciones sectoriales y cuadros distinguidos.

5. Se aligeró la composición del Comité Ejecutivo Nacional al quedar integrado por nueve miembros: el presidente, el secretario general, así como los secretarios de Organización, Acción Electoral, Coordinación Regional, Gestión Social, Información y Propaganda, Asuntos Internacionales y Finanzas. Las tres secretarías asignadas a los sectores, las dos de los representantes legislativos y otros veinticuatro puestos en el CEN desaparecen. Las funciones de las secretarías de Divulgación Ideológica y de Capacitación Política, de la Comisión Nacional de Ideología y del IEPES, fueron reasignadas a una fundación con personalidad jurídica y patrimonio propio. Algunas funciones de otros puestos que desaparecieron del CEN, se incorporaron al Consejo Político Nacional. Los comités directivos estatales y municipales también se compactaron.

Asimismo se adoptaron medidas tendientes a la descentralización interna. Los delegados generales, regionales, especiales y subdelegados del CEN desaparecen con ese motivo. Se transfirió a los comités directivos estatales y municipales la facultad de convocar a su respectiva asamblea. Se suprimió la facultad del CEN para remover de sus cargos a los integrantes de los Comités estatales y del DF, y para designar dirigentes provisionales.

6. En lo que se refiere a las asambleas, se acordó disminuir la presencia de los sectores y se estableció el equilibrio entre la estructura territorial y la sectorial. Los delegados que las integran deberán ser electos por sus respectivas bases mediante el voto personal, directo y secreto, con escrutinio público y abierto. También se suprimió la discrecionalidad de los órganos que expiden las convocatorias.

7. En lo que se refiere a la elección de dirigentes del partido, los aspirantes deben haber ocupado el cargo directivo inmediato inferior o haber ocupado uno de elección popular. Para su registro deberán contar con el apoyo del 20% de las organizaciones, o bien del 20% de los comités directivos o el 5% de los miembros individuales de la jurisdicción respectiva.

Los aspirantes a ser postulados candidatos a puestos de elección popular, deberán contar con el apoyo del 25% de los comités municipales o seccionales, o bien del 25% de las organizaciones o el 10% de los integrantes del registro de militantes en la jurisdicción respectiva. Los precandidatos a senador y gobernador requerirán del 30% de las organizaciones estatales registradas de un sector, o bien del 30% de los comités municipales o el 20% de los militantes individuales de la entidad federativa correspondiente. Los precandidatos a presidente requieren de la mayoría en el Consejo Político Nacional.

La representación de sectores y estructuras territoriales será paritaria. Desaparece la Comisión Coordinadora de Convenciones. Se estableció que el CEN elaborará un reglamento de elecciones internas y de selección de candidatos.

8. Respecto al financiamiento, se acordó establecer un Programa Anual de Financiamiento, un Sistema Nacional de Cuotas y ampliar las actividades de autofinanciamiento.

Estas modificaciones delimitan una estrategia política de la cual hay que intentar extraer el sentido, la funcionalidad respecto al conjunto del régimen y su efecto sobre los procesos de cambio político. Todas ellas son medidas cuyo sentido respecto a los problemas actuales que vive el régimen mexicano deben desentrañarse.

VI. El sentido de los cambios

En los estatutos vigentes hasta 1990,¹⁷ la designación de dirigentes y candidatos no se determinaba con base en una militancia partidaria; la afiliación se canalizaba fundamentalmente a través de las organizaciones sectoriales; la estructura de los cuerpos directivos era poco funcional; la dirección nacional tenía facultades para intervenir constantemente en los procesos locales, y los sectores contaban con un peso desproporcionadamente alto tanto en los cuerpos

¹⁷ Partido Revolucionario Institucional, *Documentos Básicos. Declaración de Principios, Programa de Acción, Estatutos*, Secretaría de Divulgación Ideológica, México, 1987.

directivos del partido, como en el control de candidaturas. En ese contexto, empezaron a cobrar importancia diversos problemas orgánicos internos. Uno de ellos derivó del hecho de que la designación de candidatos y de dirigentes dejaba abierto un margen para incorporar a personas sin carrera partidaria, pero que por alguna razón debían de ser postulados o designados. Esto no fue problemático mientras no existió una elevada diferenciación interna entre la fracción de la élite encargada de las funciones del Poder Ejecutivo Federal y la que ocupaba otros puestos de representación popular. Pero sí empezó a generar conflictos a partir del momento en que cambiaron los criterios de reclutamiento de los altos cuadros gubernamentales debido a las necesidades de especialización. La consulta a las bases para designar candidatos y dirigentes pretende, entre otras cosas, allanar algunos de los problemas que derivan de esa situación y evitar que conduzca a divisiones más hondas.

La afiliación por vía de las organizaciones sectoriales y el peso de éstas en la toma de decisiones son disposiciones de los estatutos anteriores, que ilustran cómo en ellas se combinaron las tareas electorales y las de control social. Hoy resulta evidente que las máquinas corporativas ya no son eficaces para movilizar votantes, pero también es obvio que aún conservan una significativa y estratégica capacidad de control de los movimientos y actores sociales bajo su égida. Debido a esta situación es que estas organizaciones no pueden desprenderse sin más trámite del PRI, y se impone la búsqueda de una solución gradualista y mediadora. Por eso se estableció el acuerdo en el sentido de que el peso de las organizaciones dependiera del número de sus afiliados individuales y voluntarios.

La mayor autonomía local —en combinación con la importancia que se asigna a la estructura territorial y la votación directa, secreta e individual—, implica abrir el juego entre las fuerzas locales a la confrontación electoral interna. De este modo, la elección de los mandos medios y de los candidatos a puestos de representación popular derivarán de nuevas reglas. Esta pareciera ser una medida cuyo objetivo es desplazar la intervención del centro como mecanismo de disciplinamiento de los intereses de los múltiples líderes y cacicazgos locales, porque esa línea de acción ya no es funcional, e incluso genera situaciones deslegitimadoras. Por otra parte, confrontar a todas las variantes del ejercicio tradicional del poder local con la competencia interna y externa, parece ser la vía actual para disciplinarlas. Esta descentralización y democratización internas tienen un sentido muy funcional para la readecuación del partido a las necesidades de la modernización institucional.

Abrir las válvulas de la participación de las bases es un método viable para que las fuerzas locales reencuentren un equilibrio más realista y un nivel de influencia que corresponda a su capacidad real de movilización. Son el contrapeso estratégico que, en la fase actual, necesita el partido para superar las limitantes que impone la supervivencia de intereses locales conservadores y su negativa influencia en la vida interna del PRI. Claro, descentralizar no es una garantía de que las fuerzas locales más genuinamente interesadas en promover un sano desarrollo político local lo puedan lograr automáticamente. Descentralizar también conlleva el riesgo de que, al suprimirse los mecanismos de control central, las fuerzas caciquiles locales den rienda suelta a sus peculiares estilos de hacer política, tal como se vio en los procesos electorales locales del año pasado. En este sentido, hay una dosis de incertidumbre que siempre acompaña a los procesos de democratización, pues siempre existirán intereses, fuertes o débiles, a quienes no conviene la apertura del juego político. El desafío que esto implica para las bases locales del PRI es grande, pero los incentivos que esta nueva situación genera son mayores.

El periodo que se abre desde ahora hasta las elecciones presidenciales de 1994 constituye la fase de reajuste del PRI. En la medida que se instrumenten con éxito los operativos del ala modernizadora del PRI sin provocar rupturas precipitadas y costosas con el ala tradicional, más factible será la posibilidad de transitar a formas competitivas y modernas de movilizar a los electores. El proceso se anuncia complejo; el éxito o el fracaso de la reforma del PRI será un factor central en el rumbo que tomará la evolución del régimen político. Una de las tareas prioritarias en este proceso es la de diferenciar institucionalmente las dos funciones que hasta hoy han recaído en las burocracias de los sectores y de sus organizaciones. Ya no es posible pensar que ambas funciones, la electoral y la de control social, sean asumidas por una misma institución. La modernización política tiene sus exigencias y una de ellas es la de depositar en distintas instituciones funciones políticas que ya se han diferenciado por sí mismas. Si se logra la reforma del PRI y su conversión en un partido competitivo, con una maquinaria electoral moderna y autónoma respecto a las organizaciones e instituciones de control social, el régimen mexicano estará en condiciones de iniciar un proceso de transición democrática. El elevado nivel de institucionalización del sistema político mexicano jugará un papel muy positivo en ese proceso de cambio, al asegurar un alto margen de estabilidad política.