

El PRI: Partido Regional

Alberto Díaz Cayeros

Jacqueline Martínez Uriarte

El federalismo mexicano ha revivido. Las fuerzas centrifugas de las regiones se han hecho sentir nuevamente y los actores políticos locales han pasado a ocupar un lugar central en el proceso político. Por primera vez en décadas, los principales precandidatos para contender por la Presidencia de la República son, o han sido en el pasado reciente, gobernadores en alguna entidad federativa. El factor regional ha estado presente en las organizaciones partidistas, especialmente en el proceso de selección de los contendientes a puestos de elección popular. El PRI sólo podrá redefinirse si deja de lado su dimensión corporativista y presidencialista y comienza a asumirse más bien como organización regional. La base del poder priísta está constituida por su capacidad de aglutinación y organización de fuerzas regionales disímboles y no ya por sus tradicionales sectores corporativos.

Los orígenes: herencia de la revolución y equilibrio político

El antecedente del PRI, el Partido Nacional Revolucionario (PNR) fundado en 1929, buscó, en palabras de Calles, aglutinar a la «familia revolucionaria» de manera tal que la sucesión por el cargo presidencial no desembocara en violencia o renovadas guerras civiles. El partido permitió procesos de sucesión presidencial mucho más ordenados. con frecuencia, sin embargo, se olvida que el efecto más importante del PNR se produjo en el ámbito local ya que el partido marcó el inicio de un largo proceso de centralización de la autoridad política. Los múltiples «partidos» locales fueron sustituidos por una organización nacional de corte corporativo que pretendió borrar las diferencias regionales y anular las tensiones centrífugas de todo federalismo. Casi lo logra.

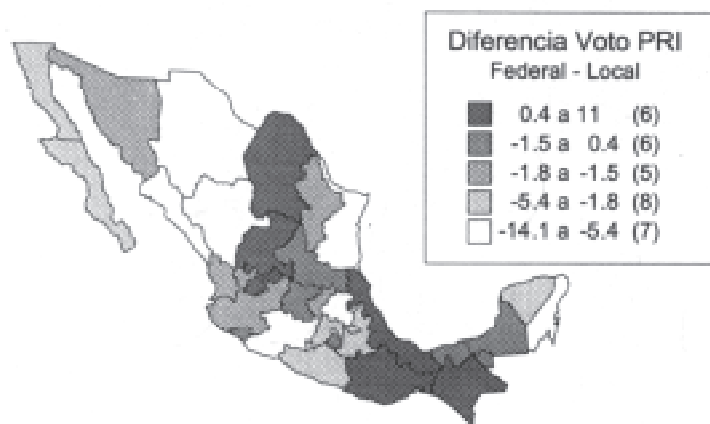
Así como la Revolución Mexicana no fue uno sino muchos movimientos de reivindicación social, el PRI, producto de esa revolución, tampoco fue un solo partido sino más bien la convergencia de los grupos políticos regionales vencedores en el movimiento armado. Como dice Juan Molinar, (1) entre 1917 y 1935 existió una red de jefaturas políticas regionales surgidas de la revolución. Figuras como

Cedillo, Santos, Avila Camacho, Mújica, Cárdenas, Tejeda o Portes Gil podían imponer en su región decisiones y prácticas políticas no sólo diferentes sino incluso opuestas a las establecidas por el Presidente en turno. Su fuerza local se sustentaba en algunos casos en su capacidad militar o de movilización social; en otros, en su vínculo con organizaciones sindicales o con notables maquinarias de interés partidista. Así, bajo la diarquía existente a nivel federal entre el Caudillo y el Presidente, se entramaba, con vida

gón) empujaron a Calles a buscar mecanismos institucionales que solucionaran los conflictos políticos, sobre todo el problema de la sucesión presidencial, y que generaran legitimidad a favor del sistema político posrevolucionario. El resultado fue el nacimiento, en 1929, del PNP que, aunque marcado por el personalismo de Calles, tuvo como objetivo principal organizar a todos los grupos revolucionarios en un organismo de carácter político nacional y, sobre todo, someter a los principales dirigentes políticos (militares y

MAPA 1

APOYO ELECTORAL DIFERENCIADO (FEDERALES, 1997)



propia, una compleja y tupida red de cacicazgos que contribuían a mantener el equilibrio entre el centro y las regiones y representaba un elemento vital del balance del todavía incipiente sistema de poder. Este poder regional se reflejaba también en la composición y actividad del Congreso federal en esos años pues éste modificaba sustancialmente o incluso rechazaba las iniciativas presentadas por el Ejecutivo.

Las secuelas de la revolución (los problemas económicos, la amenaza de intervención estadounidense, la amenaza de golpes militares, la revuelta de los cristeros y la oposición de la Iglesia al gobierno y, finalmente, el asesinato de Obre-

civiles) a una autoridad central. El PNR surge entonces como una especie de confederación de caciques posrevolucionarios. El partido se apoyaba en una base que incluía a todos los partidos políticos nacionales, regionales, estatales y municipales que lo formaron y estaba estructurado con base en un principio territorial (comités municipales, estatales, Ejecutivo Nacional y Directivo Nacional). El principio inicial del partido era tolerar la autonomía de las bases, siempre y cuando, en los asuntos de importancia, se acataran las decisiones de la autoridad estatal o nacional. Así, la complejidad regional quedó representada en la Cámara de Diputados, que a su vez representó la caja

Texto publicado en la revista Voz y Voto número 7 de abril de 1999. Se reproduce con autorización de los editores.

Abril 1999

de resonancia más importante del partido. (2)

Una vez incluido el mosaico nacional de organizaciones partidistas regionales en el interior del PNR, la dirección nacional logró ir acrecentando su control sobre los grupos regionales que integraban el partido a través del control de la postulación de candidatos a puestos de representación popular y de garantizar a sus principales integrantes el acceso al poder por la vía institucional. Esto se logró básicamente con dos reformas esenciales: una que se realizó en lo constitucional en 1933 y otra al interior del partido. La primera consistió esencialmente en impedir la reelección presidencial y de gobernadores (constitucionales, sustitutos e interinos), en eliminar la reelección inmediata de diputados y senadores del Congreso de la Unión, de los diputados locales y de los presidentes municipales y en ampliar el mandato de diputados y senadores (una propuesta para prohibir la movilidad entre el Senado y la Cámara de Diputados fue, sin embargo, derrotada). La reforma al interior del partido (1933) consistió en disolver los partidos regionales y locales que integraban el PNR. Si bien esta disposición no significó la inmediata desaparición de las organizaciones la inmediata desaparición de las organizaciones regionales, tampoco generó resistencia, ya que aquéllas e encontraban generalmente bajo el control de caciques que tenían un espacio político asegurado en el partido.

Finalmente, cabe destacar que el PNR, aunque incluyó a los grupos políticos regionales, careció en un primer momento de bases organizadas de obreros y campesinos. De hecho, se identificó en ese entonces con el grupo callista y las principales resistencias contra su proyecto de gobierno provinieron de las organizaciones campesinas y laborales que reclamaban la revaloración de los principios y promesas revolucionarias a través de las reformas sociales. (3)

El periodo de gobierno de Cárdenas se caracterizó por la eliminación política del grupo callista y por la política de masas que impulsó el Ejecutivo federal. Fue en este periodo cuando la representación regional en el partido de la revolución pasó a un segundo término. La transformación que sufrió el PNR al convertirse en Partido de la Revolución Mexicana (PRM) representó el fin de la participación de los militares en la política y la inclusión de las corporaciones de masas al partido pero también supeditó la estructura originalmente regional del par-

tido a la estructura corporativa en términos de organización y de canales de acceso al poder. El partido dejó de ser un partido de cuadros para pasar a ser uno de masas y la postulación de candidatos se medió a través de las bases corporativas. Luego, con la transformación del PRM en Partido Revolucionario Institucional (PRI) y, sobre todo, con la ley electoral de 1946, el partido adquiere su mayor capital político: el control de los procesos electorales y con ello su consolidación en el monopolio de acceso al poder.

Sin embargo, la organización corporativa subordinó a la estructura regional; en términos funcionales se puede hablar de un equilibrio entre el principio corporativo y el regional. A pesar de que la selección de las candidaturas se mediaba a través de las corporaciones, (4) existió un espacio real de poder para los grupos regionales que se mantuvo desde finales de los treinta hasta mediados de los setentas. En otras palabras, los grupos de poder regional, que anteriormente habían expresado sus demandas a través de partidos políticos locales, establecieron un pacto por medio del cual cedieron sus espacios políticos en el nivel federal a las organizaciones corporativas a cambio de salvaguardar su monopolio local de poder.

Los casos de Puebla (5) y Aguascalientes (6) ilustran esta situación. Tanto el encabezado por Avila Camacho como el de Olivares Santana fueron grupos de poder con fuerte arraigo y presencia local. Su esquema de organización política fue básicamente clientelar y pa-

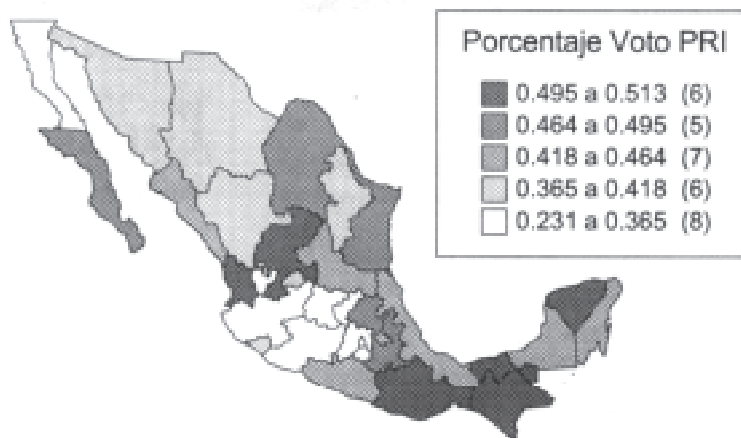
ternalista, pues en ella contaban muchos nexos de parentesco y amistad, así como el intercambio de favores. No excluye, en ninguno de los casos, la sagacidad a la hora de la negociación política. Mientras que el origen del poder del grupo poblano derivaba del movimiento armado, el de Aguascalientes conjuntaba la legitimidad proveniente de la lucha armada con la de las corporaciones, ya que Olivares Santana era descendiente de un conocido luchador agrarista de la entidad y, además, dirigente del magisterio en el ámbito estatal. En ambos casos, los grupos políticos obtuvieron beneficios tanto políticos (puestos de representación popular y cargos burocráticos) como económicos del proceso de desarrollo que impulsó al nivel federal la mancuerna partido-gobierno.

Esta época de convivencia pacífica entre la base territorial y la base corporativa del partido coincidió con la época en que la mayor parte de los ingresos de los estados estaba formada con recursos que ellos mismos recaudaban. El peso de las participaciones federales en sus ingresos no era todavía considerable.

En conclusión, desde la consolidación del PRM y a pesar de que ello implicó el relegamiento de la representación regional en el partido y en el gobierno federal a un segundo plano, los grupos políticos locales contaban con autonomía en sus decisiones políticas y económicas siempre que no se contrapusieran a los proyectos del gobierno federal. Es incluso posible decir que los grupos políticos internalizaron la estructura de organización

MAPA 2

DIFERENCIAL DE FORTALEZA ELECTORAL



corporativa manteniendo su arraigo local. Hasta los años setenta, el PRI logró mantener un equilibrio entre la representación regional y la corporación sin generar contradicciones insalvables. La regla fundamental que sostuvo este equilibrio fue que tanto los grupos corporativos como los locales aceptaran como árbitro final en caso de conflicto al Presidente de la República, como líder nato del partido.

El partido como mecanismo de distribución de los beneficios del desarrollo

La centralización del poder que se experimentó a partir de los años cuarenta tuvo como paralelo un proceso de industrialización sustitutiva de importaciones que requirió la movilización de enormes recursos financieros por parte del gobierno federal. El gobierno federal no sólo construyó y financió bienes públicos como carreteras y puertos sino que participó directamente en la actividad económica por medio de las empresas públicas. En otras palabras, el proceso de desarrollo básico del país representó, a lo largo de treinta años, un mecanismo de control político del gobierno federal con respecto a las entidades federativas, ya que podía premiarlas o castigarlas a través del impulso de proyectos y la realización de obras de infraestructura básica de las cuales dependía el potencial de desarrollo regional que beneficiaría también a los gobiernos y actores locales.

Hacia los años setenta, el gobierno federal tenía ya un peso formidable en las decisiones públicas y la abdicación de los gobiernos locales sobre sus potestades financieras (en materia tanto de impuestos como de gasto y deuda) era prácticamente total.

Surgió en esos años una preocupación por los desequilibrios regionales que se habían exacerbado a causa del modelo de desarrollo vigente y, más precisamente, por la excesiva concentración en el valle de México. Sin embargo, lo regional entró en el ejercicio de la planeación pública como un factor más dentro de una visión centralizada y no apoyado en una perspectiva de autonomía estatal o como respuesta a demandas políticas por parte de los estados con respecto a la federación. El resultado de esta situación fue el comienzo del impulso de un proceso de descentralización muy incipiente, obstaculizado sobre todo por la salvaguarda de los intereses políticos del centro.

Con la crisis de los años ochenta, el modelo de intervención federal en la actividad económica y de desarrollo entra en una fase terminal. Los incipientes procesos de descentralización se aceleran a tra-

vés de la creación de instrumentos de gasto público regionalizado, la descentralización de funciones y las disposiciones constitucionales que aseguran a estados y municipios una parte de los recursos públicos federales por medio de las participaciones fiscales. Esta situación evoluciona de forma paralela al agotamiento del régimen político posrevolucionario y al inicio de un proceso de democratización que, por un lado, se da desde «arriba», en el sentido de que se generan condiciones más equitativas de competencia para las diferentes fuerzas políticas a nivel federal pero que, por el otro, también surge desde «abajo» ya que en lo municipal se hace patente la falta de canales de representación política.

Ante las dificultades económicas y financieras que enfrenta entonces el gobierno federal y que se traducen en el recorte de recursos destinados a la inversión, se da una disminución de los que se otorgan a estados y municipios. Esta situación sin duda repercute al interior de la organización partidista: ¿de qué sirve ser leal si la recompensa que se repartía a través del control político ya no es segura? Al mismo tiempo y en razón de ello mismo, el gobierno federal se ve obligado a ser mucho más estricto en su control político sobre los gobiernos de los estados. Así comienza una etapa de «imposición» de candidatos que son del centro en un doble sentido: porque provienen del centro, ya que ahí han realizado su carrera política, pero también por que representan los intereses del centro. Esto significa que cada vez se toman menos en cuenta, a diferencia de épocas pasadas, los grupos de poder local, mientras que los gobernadores, por así decirlo, se convierten en agentes administrativos del gobierno federal.

La disminución de recursos disponibles por parte del gobierno federal en un contexto de crisis económicas recurrentes debilitó el poder del otrora partido hegemónico. Las demandas locales y la mayor pluralidad política que se ha generado en estos niveles de gobierno han impulsado la canalización de recursos a través de la figura de las aportaciones federales en ámbitos como la educación, la salud y la construcción de infraestructura. Sin embargo, estas aportaciones difícilmente se pueden desligar del contexto de restricción presupuestal por la que ha pasado el gobierno federal en el marco de un modelo de economía abierta en la que el nivel local constituye uno de los factores decisivos para la creación de ventajas competitivas.

De cualquier forma, se ha dado un proceso de institucionalización de los re-

ursos destinados a los gobiernos locales. Esta institucionalización ha dado mayor seguridad a los grupos políticos regionales y los ha desvinculado de la organización partidista centralista. De esta manera, el PRI ha perdido su papel protagonista en los proyectos de desarrollo y en su instrumentación.

Un efecto del deterioro de la influencia del partido como factor aglutinante de las fuerzas políticas locales o regionales se advierte en las escisiones que ha experimentado en tiempos recientes y que en algunos casos han significado la pérdida del gobierno estatal (Zacatecas, Tlaxcala y Baja California Sur). El que dichas escisiones tengan o no graves repercusiones ha dependido de que los inconformes sean capaces de llevar consigo también organización y base de apoyo.

Este panorama suscita entonces varias preguntas cruciales para el futuro del PRI. ¿Cuál es el apoyo efectivo con el que cuenta en el ámbito regional? ¿Cuáles son sus posibilidades de conservarlo? ¿Qué probabilidades existen de que tal apoyo siga siendo suficiente para obtener victorias electorales?

La regionalización del apoyo electoral del PRI

Cualquier análisis del apoyo electoral regional del PRI tiene que partir del reconocimiento de que su hegemonía nunca fue del todo uniforme sino que estuvo marcada por diferencias de tipo territorial. Vale la pena recordar que el primer estudio profundo del PRI, que fue el de Frank Brandenburg en 1955, señalaba que este partido era relativamente débil en el Distrito Federal y en los estados del movimiento Cristero, en los que se encontraba un fuerte componente sinarquista o panista: Jalisco, Michoacán, Guanajuato, San Luis Potosí y Durango. Según este autor, en el Distrito Federal la oposición al PRI provenía en realidad de las escisiones del propio partido que eran la amenaza más seria que éste podía enfrentar. Las frecuentes desapariciones de poderes y destituciones de gobernadores en otros estados, precisamente, a la necesidad de debilitar cualquier oposición, por incipiente que fuera.

Para entender los desafíos que enfrenta el PRI a partir de la dinámica política regional de los últimos años, el mapa I muestra el apoyo electoral diferenciado que este partido obtuvo en las elecciones federales de 1997. Llama la atención, en primer lugar, que en los seis estados con porcentajes de votación más altos para el PRI, las cifras oscilen apenas alrededor del 50 por ciento, apoyo que en la época de la hegemonía indiscutida del partido se hubiera considerado muy bajo.

Los estados con alta votación priísta difícilmente pueden considerarse bastiones del partido a esta altura: Zacatecas ya se perdió, aunque por un porcentaje de escisión cuyo éxito parecía muy improbable. Nayarit espera la elección más competida de su historia pues la oposición logró conjuntar fuerzas en un candidato común del PAN y del PRD. Esta amenaza es tan real que quizá a ella se deba que, en la elección primaria del PRI, varios precandidatos se hayan retirado de la contienda, lo que para todo efecto práctico significa la postulación de un candidato de unidad al modo tradicional. En Tabasco y Chiapas, el PRD también es percibido por el PRI como una amenaza real y en Oaxaca y en Yucatán no se puede menospreciar la fortaleza del PAN en las ciudades importantes.

En segundo término, es notable que, en el otro extremo, los estados donde el PRI es más débil se encuentran en el Centro y el Bajío, a los cuales hay que agregar a Baja California. Estas son más o menos las mismas regiones que, desde hace medio siglo, ya se perfilaban como las más competidas según el estudio de Brandenburg, ya fuera por la fuerza del sinarquismo o por el peligro de las escisiones.

En tercer lugar, la regionalización del apoyo electoral del PRI sugiere que no existe una división entre el norte y el sur como comúnmente se considera. La hipótesis que subyace a esta consideración sería que el PRI tiende a ser más débil en los estados más ricos o con mejor desempeño económico a partir de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio. Si bien es cierto que en algunos estados del sur el PRI es relativamente fuerte, lo que caracteriza su apoyo electoral es, por encima de todo, su presencia en todo el territorio nacional. De hecho, de todos los partidos, el apoyo electoral del PRI es el que tiene la distribución regional más uniforme.

Sin embargo, el dilema más fuerte para el PRI desde esta perspectiva regional es que su apoyo se ha deteriorado más en los estados que más cuentan en términos del número absoluto de votos. El mapa 1 muestra que las entidades más importantes, electoralmente hablando, que son el Estado de México, el Distrito Federal, Veracruz, Jalisco y Guanajuato (pues juntas representaron el 41.1 por ciento del voto en 1997), son aquellas donde el PRI obtiene votaciones relativamente bajas. De hecho, entre los estados grandes, sólo en Veracruz y Puebla se puede hablar de un PRI fuerte y una elección nacional no se puede ganar solamente con triunfos en los estados chicos, aunque tener fortale-

za en éstos podría asegurar el control del Senado durante unos años más.

Finalmente, vale la pena comparar el apoyo electoral que recibe el PRI en cada estado durante las elecciones federales con el que obtiene en las elecciones locales. Esa comparación permite distinguir factores que dependiendo de la configuración de las fuerzas políticas locales, plantean al partido desafíos mayores o menores. En el mapa 2 se aprecia la diferencia entre el voto del PRI en la elección federal de 1997 y la elección municipal más próxima en el estado (entre 1996 y 1998). El efecto de «coaleo» (*coattails*) de la elección federal que se observa con frecuencia en otros países sugeriría que la preeminencia de la competencia federal ocasionaría que el partido ganador a este nivel aumentaría también su apoyo en la elección local.

Sin embargo, resulta que sólo en siete estados se observa un apoyo electoral mayor para el PRI en las elecciones federales que en las locales. Esto es, sólo en Chiapas, Oaxaca, Veracruz, Zacatecas, Aguascalientes, Durango y Colima se percibe que la elección federal fortaleció al apoyo electoral del partido. En el resto de los estados se observa diferencias negativas, lo cual quiere decir que el PRI fue más fuerte en la elección local que en la federal.

Los estados donde se observa una mayor fortaleza relativa, Hidalgo, Michoacán, Durango, Sinaloa y Chihuahua. En la mitad de estos casos se puede pensar que los caciquismos siguen siendo lo suficientemente fuertes para aglutinar a todas las fuerzas locales relevantes. En la otra mitad de los estados, sin embargo, lo que esto recela más bien es la capacidad del PRI local para reinventarse, para atraer mejores candidatos y dar una batalla exitosa frente a la oposición o al partido que le haya arrebatado el poder, como sería el caso del PAN en el estado de Chihuahua, del PT en la capital de Durango o tanto del PAN como del PRD en Mi-

choacán.

Conclusión

En los momentos actuales, aunque el PRI cuenta con una importante presencia en todo el territorio nacional, esto no le significa en realidad ninguna ventaja política especial ni ninguna garantía de triunfos electorales, ya que su evolución histórica relegó la representación territorial a favor de las estructuras corporativas y centralizadas tanto del partido como del gobierno. El control político del régimen sobre las regiones y las entidades federativas se veía reforzado por la posibilidad de «castigar» y, sobre todo, de «premiar» a través de la inversión y el gasto públicos. Ahora que se ha institucionalizado bajo esquemas más estrictos la distribución de los recursos federales a los estados y municipios, el PRI deja de beneficiarse directamente de su calidad de partido en el gobierno.

En las condiciones mencionadas, si algo demuestran los datos electorales arriba expuestos es que el futuro del PRI como partido político capaz de ganar elecciones competitivas está en la revaloración de la representación de los intereses locales. Solamente si el PRI logra dar cabida y representación en su estructura nacional a estos grupos regionales que todavía le guardan lealtad, amonará el riesgo de las escisiones y fortalecerá su capacidad de respuesta electoral. Habida cuenta que la postulación a una candidatura del PRI ya no garantiza la victoria electoral, como partido político lo único que ahora puede ofrecer es una oportunidad clara y cierta de que todos estos grupos e intereses sean efectivamente tomados en cuenta en su interior. Las organizaciones corporativas que tradicionalmente tuvieron un peso crucial en las decisiones internas del partido tienen que pasar, irremediablemente, a un segundo plano por la simple razón de que ya no aportan ventajas visibles al partido.

NOTAS

(1) Molinar Horcasitas, Juan. *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*. México, cap. I. Cal y Arena, 1991.

(2) Garrido, Luis Javier, *El partido de la revolución institucionalizada. La formación del nuevo Estado en México (1928-1945)*. México, Siglo XXI, 1982, cap. 2 y 3.

(3) Garrido, op. cit., cap. 3.

(4) Esta situación muy razonable si se piensa que la inclusión de las organizaciones de masas les representó al PNR aumentar su tamaño tres veces. Mientras que el PNR contaba con aproximadamente un millón de afiliados, el PRM alcanzó aproximadamente tres millones.

(5) Ver Reynoso, Víctor Manuel. «El orden aunque venga del centro» en Loyola Díaz, Rafael (coord.). *La disputa del reino. Las elecciones para gobernador en México, 1992*. México, FLACSO-Juan Pablo Editor-UNAM, 1997 p. 207-210.

(6) Reyes Rodríguez, Andrés. «Aguascalientes, el quiebre de una tradición política» en Loyola Díaz, Rafael (coord.). *La disputa del reino. Las elecciones para gobernador en México, 1992*. México, FLACSO-Juan Pablo Editor-UNAM, 1997, p. 83-87.

