Las caras de Jano

Noventa años del Partido Revolucionario Institucional

Coordinadores
Mariano Sánchez Talanquer y Ricardo Becerra Laguna

CIDE

Mariano Sánchez Talanquer es profesor-investigador titular en la División de Estudios Políticos del Centro de Investigación y Docencia Económicas e investigador de la Academia para Estudios Internacionales y de Área de la Universidad de Harvard. Doctor en Gobierno por la Universidad de Cornell y exbecario Fulbright-García Robles. Sus áreas de investigación incluyen debilidad estatal, representación democrática y economía política de la desigualdad. En 2018 recibió el premio William Anderson a la mejor tesis doctoral en Estados Unidos en el campo general de federalismo, relaciones intergubernamentales, Estado y política local, otorgado por la Asociación Americana de Ciencia Política (APSA).

Ricardo Becerra Laguna es economista por la Universidad Nacional Autónoma de México. Periodista económico y político. Fue consultor en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe y en el Banco Mundial. Coordinador y director general en instituciones como el Instituto Federal Electoral y el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos. Fue subsecretario de Desarrollo Económico de la Ciudad de México, así como titular del Comisionado para la Reconstrucción de la Ciudad luego de los sismos de 2017 y presidente del Instituto de Estudios para la Transición Democrática. Fue

coordinador del Proyecto para la resiliencia hídrica y telúrica de la Ciudad de México (CIDE). Coordinó los libros *Equidad social y parlamentarismo: Balance de treinta años* (2012) e *Informe sobre la democracia mexicana en una época de expectativas rotas* (2016) y es autor de *Aquí volverá a temblar* (2018), así como de *Desastre sin desarrollo: Los sismos del 7 y 19 de septiembre de 2017 en México* (2019).

COLABORADORES

José Antonio Aguilar Rivera
Enrique Cárdenas Sánchez
Fernando Escalante Gonzalbo
Héctor Fix-Fierro
Gustavo Gordillo
Hiram Hernández
Joy Langston
Gladys McCormick
Lucía Melgar
Alejandro Moreno
Juan Carlos Moreno Brid
Jacqueline Peschard
Enrique Provencio
Jorge Javier Romero Vadillo
Claudia Ruiz Massieu
Isabel Salat
José Woldenberg

Documentos de trabajo
Novedades
Fondo editorial
Revistas
eLIBROS
www.LibreriaCide.com

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 1 09/12/19 12:27

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 2 09/12/19 12:27

Las caras de Jano
Noventa años del Partido Revolucionario Institucional

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 3 09/12/19 12:27

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 4 09/12/19 12:27

Las caras de Jano

Noventa años del Partido Revolucionario Institucional

Prólogo de Claudia Ruiz Massieu

Coordinadores
Mariano Sánchez Talanquer
y Ricardo Becerra Laguna

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 5 09/12/19 12:27

Primera edición, 2019

Biblioteca del CIDE – Registro catalogado

Sánchez Talanquer, Mariano, coordinador

Título: Las caras de Jano: Noventa años del Partido Revolucionario Institucional

Responsable(s): Mariano Sánchez Talanquer y Ricardo Becerra Laguna, coordinadores.

Autores: Enrique Provencio … [y otros], autores mencionados en la tabla de contenido.

Pie de imprenta: Ciudad de México : Centro de Investigación y Docencia Económicas, Partido Revolucionario Institucional, ©2019

Edición: Primera edición.

Descripción física: 412 páginas, 22 cm.

Contenido: Prólogo / Claudia Ruiz Massieu – Introducción. Significados que cambian / Ricardo Becerra y Mariano Sánchez Talanquer – Primera parte. El PRI en el desarrollo: la economía política del crecimiento y la desigualdad – Inversión y obra pública en la integración interna / Enrique Provencio – El desarrollo estabilizador y el PRI / Juan Carlos Moreno Brid, Hiram Hernández e Isabel Salat – El fin del ejido de la Revolución Mexicana / Gustavo Gordillo – El dominio del PRI en tiempos de cambio económico / Enrique Cárdenas Sánchez – Segunda parte. Derechos e integración nacional: aproximaciones desde el partido – Luces y sombras del proyecto educativo del partido-Estado / Jorge Javier Romero Vadillo – La nación revolucionaria / José Antonio Aguilar Rivera – Los derechos políticos de las mujeres en la era del PRI / Lucía Melgar – Tercera parte. ¿Por qué fue tan duradero el régimen del PRI? Las fuentes de la dominancia política – A fin de cuentas, ¿qué era el PRI? / Fernando Escalante Gonzalbo – El Poder Judicial y el partido dominante / Héctor Fix-Fierro – El secreto a voces: la guerra sucia en México y las raíces históricas de la impunidad / Gladys McCormick – La Cámara de Diputados y el manejo de la coalición hegemónica en México / Joy Langston – Las huellas del pasado: legados representativos de la era del PRI / Mariano Sánchez Talanquer – Cuarta parte. Fin de la dominancia y democracia – ¿Por qué pactó el PRI la transición? Organización electoral y reformas democratizadoras / José Woldenberg – El desafío de las urnas: radiografías del voto priista, 2000-2018 / Alejandro Moreno – ¿Tiene futuro el PRI? Los dilemas de una añeja maquinaria política / Jacqueline Peschard.

Identificadores: ISBN: 978-607-8508-59-4

ORCID: 0000-0002-5608-3365 (Mariano Sánchez Talanquer), **ORCID:** 0000-0003-2356-0732 (Enrique Provencio Durazo), **ORCID:** 0000-0003-2238-0019 (Juan Carlos Moreno Brid), **ORCID:** 0000-0003-3738-8793 (Jorge Javier Romero Vadillo), **ORCID:** 0000-0001-9250-0827 (José Antonio Aguilar Rivera), **ORCID:** 0000-0001-8288-4003 (Fernando Escalante Gonzalbo), **ORCID:** 0000-0002-3873-7447 (Héctor Felipe Fix-Fierro), **ORCID:** 0000-0003-1407-0854 (Gladys I. McCormick), **ORCID:** 0000-0002-1828-502X (Joy Langston)

Clasificación LC: JL1298.R45 C37 2019

Tema(s):
Partido Revolucionario Institucional
Mexico – Politics and government

Las opiniones y datos contenidos en este libro son de la exclusiva responsabilidad de su(s) autor(es) y no representan el punto de vista del CIDE como institución.

Este volumen es producto del proyecto. Ensayos sobre desarrollo institucional y régimen político en México: 90 años del Partido Revolucionario Institucional", financiado por el Partido Revolucionario Institucional.

Portada: Ilustración de Fabricio Vanden Broeck

D.R. © 2019, CIDE, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.
Carretera México-Toluca 3655, Lomas de Santa Fe, 01210, Ciudad de México.
www.cide.edu editorial@cide.edu

D.R. © 2019, PRI, Partido Revolucionario Institucional.
Insurgentes Norte 59, Buenavista, 06350, Ciudad de México.

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra —incluido el diseño tipográfico y de portada—, sea cual fuere el medio, electrónico o mecánico, sin el consentimiento por escrito del editor.

Impreso en México – *Printed in Mexico*

Índice

Prólogo *9*
Claudia Ruiz Massieu

Introducción. Significados que cambian *25*
Ricardo Becerra y Mariano Sánchez Talanquer

PRIMERA PARTE
El PRI en el desarrollo:
La economía política del crecimiento y la desigualdad

I. Inversión y obra pública en la integración interna *41*
Enrique Provencio

II. El desarrollo estabilizador y el PRI *69*
Juan Carlos Moreno Brid, Hiram Hernández e Isabel Salat

III. El fin del ejido de la Revolución Mexicana *89*
Gustavo Gordillo

IV. El dominio del PRI en tiempos de cambio económico *107*
Enrique Cárdenas Sánchez

SEGUNDA PARTE
Derechos e integración nacional:
Aproximaciones desde el partido

V. Luces y sombras del proyecto educativo del partido-Estado *137*
Jorge Javier Romero Vadillo

VI. La nación revolucionaria *171*
José Antonio Aguilar Rivera

VII. Los derechos políticos de las mujeres en la era del PRI *191*
Lucía Melgar

TERCERA PARTE
¿Por qué fue tan duradero el régimen del PRI? Las fuentes de la dominancia política

VIII. A fin de cuentas, ¿qué era el PRI? *213*
Fernando Escalante Gonzalbo

IX. El Poder Judicial y el partido dominante *227*
Héctor Fix-Fierro

X. El secreto a voces: La guerra sucia en México y las raíces históricas de la impunidad *255*
Gladys McCormick

XI. La Cámara de Diputados y el manejo de la coalición hegemónica en México *275*
Joy Langston

XII. Las huellas del pasado: Legados representativos de la era del PRI *305*
Mariano Sánchez Talanquer

CUARTA PARTE
Fin de la dominancia y democracia

XIII. ¿Por qué pactó el PRI la transición? *341*
Organización electoral y reformas democratizadoras
José Woldenberg

XIV. El desafío de las urnas: Radiografías del voto priista, 2000-2018 *361*
Alejandro Moreno

XV. ¿Tiene futuro el PRI? Los dilemas de una añeja maquinaria política *379*
Jacqueline Peschard

Sobre los autores *403*

Prólogo

*Claudia Ruiz Massieu**

Parafraseando al historiador Eric Hobsbawm, el periodo de dominancia priista representó para México su "siglo XX corto" (1929-2000), en el que se construyó un Estado y una identidad nacionales.[1] Esto no sorprende si pensamos que, de los casi dos siglos de vida independiente que nuestro país cumplirá en 2021, el Partido Revolucionario Institucional, en sus diferentes etapas (PNR, PRM, PRI), ha sido un actor protagónico durante prácticamente la mitad de ese tiempo, noventa años, la mayoría de ellos como gobierno.

Más que anécdota aritmética, ese dato revela una realidad muchas veces repetida en los discursos —al grado de parecer un lugar común—, pero que resulta relevante para todo estudioso de la política nacional: la tesis de que, para tener una comprensión integral de la historia, el desarrollo institucional y la cultura política de México, resulta indispensable conocer el origen y la evolución del PRI, con el cual el Estado desarrolló una simbiosis, donde la historia del partido se entremezcla con la construcción del país, de forma que se vuelve indispensable entender las dinámicas de uno para poder explicar las del otro.

Basta una revisión a la literatura para constatar que, si bien se ha escrito abundantemente sobre el PRI, tanto por parte de autores mexicanos como extranjeros, algunas de las obras clásicas están necesariamente desactualizadas por el paso del tiempo;[2] otras se centran en temas específicos, como la élite partidista-gubernamental;[3] y en muchos otros casos simplemente no son trabajos académicos, sino textos de coyuntura o francamente sensacionalistas, destinados a satisfacer el morbo más que el análisis.

* Presidenta del Comité Ejecutivo Nacional del PRI, agosto de 2019.

[1] Véase Hobsbawm (1994) y en éste volumen el capítulo de José Antonio Aguilar Rivera.

[2] Por ejemplo: Lajous (1979) o Garrido (1982).

[3] Es el caso de la importante obra, por ejemplo, de Camp Ai (1981 y 1996).

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 9 11/12/19 10:57

Hay pues un déficit de obras sobre el PRI que sean a la vez contemporáneas, integrales y documentadas.[4] Esta consideración, enmarcada además en el nonagésimo aniversario del partido, gestó la idea de este libro, con el cual se busca contribuir a llenar vacíos en la literatura del análisis político, aportando reflexiones actuales no sólo para los priistas, sino para cualquier persona que desee entender a cabalidad el corto siglo XX mexicano, así como atisbar con mayor claridad el escenario político que ha emergido en el XXI.

Para lograr este objetivo, tan ambicioso como necesario, y para hacerlo además con rigor analítico, a lo largo de quince capítulos esta obra convoca voces diversas de destacados especialistas en un proyecto coordinado por una de las instituciones educativas más prestigiadas de México y América Latina: el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

De esta forma, el lector tiene en sus manos elementos valiosos para entender al PRI, pero de forma más amplia cuenta también con un relato informado sobre la construcción del país; una historia que nos lleva del camino transitado de la sustitución de importaciones a la apertura comercial; de la organización corporativa de los intereses sociales hacia el ascenso del pluralismo; desde el partido hegemónico hasta el sistema de partidos en competencia democrática por el poder, así como por los eventos, decisiones y estrategias que, si bien respondieron en su momento a coyunturas específicas y sin la intención de convertir la impunidad en un componente histórico del PRI, se deben memorar, cuestionar y no repetir.[5]

Bajo los auspicios de plumas plurales, críticas y rigurosas, lejos de ser un ejercicio propagandístico o autocomplaciente, los textos compilados en este volumen tienen el propósito de ser un espejo objetivo y desapasionado del legado priista, una historia sin complejos, como se menciona en la introducción y narrada desde múltiples voces: con sus logros y sus desaciertos, sus limitaciones y sus alcances. El índice emociona, invita a leer y a releer.

Si bien esta obra es —debe insistirse— un análisis para consulta general, de manera particular los priistas encontrarán en ella una referencia obligada, en momentos donde el partido debe hacer una reflexión profunda para revisar y replantear nuestra organización, de cara a una nueva realidad política tras las elecciones de 2018. De la mano de expertos, el militante tendrá a su disposición elementos para empaparse de su dimensión teórica y de su historia práctica.

[4] Al mismo tiempo, deben mencionarse esfuerzos recientes por ofrecer un panorama general y accesible al público, como el que emprendió Hernández Rodríguez (2016).

[5] Al respecto, véase el capítulo de Gladys McCormick sobre el periodo denominado "guerra sucia".

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 10 09/12/19 12:27

No deja de ser paradójico que muchas de estas voces, críticas del priismo, fueran respetadas y valoradas durante los gobiernos del PRI, mientras que hoy se enfrentan al abandono, la indiferencia y hasta la descalificación pública por una visión que rechaza el valor del conocimiento y toma distancia del rigor técnico.

Así, tras una introducción de Ricardo Becerra y Mariano Sánchez Talanquer, que nos invita a acercarnos al PRI sin caer en los lugares comunes de la justificación o la denostación anticipadas, la primera parte del libro nos lleva a explorar la senda económica que trazó el partido como gobierno, con el objetivo de detonar el desarrollo de forma rápida, consideración prioritaria tras la destrucción que trajo consigo la revolución y los esfuerzos por impulsar, desde el Estado, las inversiones y proyectos de infraestructura que sirvieron de asiento a las instituciones del México contemporáneo. Esta sección está a cargo de Enrique Provencio, Juan Carlos Moreno Brid, Gustavo Gordillo y Enrique Cárdenas Sánchez.

En la segunda parte se hace un recuento de la construcción nacional e institucional por parte de los gobiernos posrevolucionarios, del reconocimiento y promoción de derechos, así como de la instrumentación de políticas públicas. Aquí participan Jorge Javier Romero Vadillo, José Antonio Aguilar Rivera y Lucía Melgar.

Una tercera sección está dedicada a responder la pregunta: ¿cuáles fueron las fuentes de apoyo que sostuvieron a los gobiernos priistas por tanto tiempo? Desde una mirada multidisciplinaria (sociología, derecho, historia y ciencia política), Fernando Escalante Gonzalbo, Héctor Fix-Fierro, Gladys McCormick, Joy Langston y Mariano Sánchez Talanquer ofrecen diversas aproximaciones y respuestas.

José Woldenberg, Alejandro Moreno y Jacqueline Peschard discuten, en la cuarta y última parte, cuál fue el papel que el PRI desempeñó durante la transición democrática, el que juega hoy en un ambiente de competencia electoral y el que puede tener en los próximos años, a partir de su propia renovación.

Antes de que explore y se adentre en los múltiples temas que aquí se ofrecen, quiero pedirle al lector un momento para compartir una reflexión, enmarcada en dos ideas que considero centrales, ejes rectores de un análisis sobre el pasado, presente y futuro del PRI: su relación interdependiente con el Estado, desde su origen, y el tránsito necesario hacia una nueva relación, ya no como partido del gobierno, pero sí como un partido en el poder.

Partido y Estado, una relación simbiótica

Hablar de construcción institucional en México requiere distinguir las diferentes etapas de la relación entre el PRI y el Estado mexicano, entendidas primor-

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 11 11/12/19 10:58

dialmente a través del diseño que le imprimieron los gobiernos posrevolucionarios. El Estado se moldeó desde el ejercicio del poder público. La historia de esa compleja red de vínculos, oficiales y extraoficiales, de ese entramado institucional como se le nombra en la introducción de este libro, podría resumirse en estos términos:

El PRI nació como una solución pragmática, diseñada desde el poder no para disputarlo sino con el propósito de encausar civilizadamente la disputa por el poder, en un contexto de lucha armada e institucionalización virtualmente inexistente de la vida pública posrevolucionaria. Con los años, una vez solventado aquel problema inmediato, el PRI se convirtió en un gestor social hegemónico de corte corporativista. Posteriormente adoptó e impulsó una agenda liberal-modernizadora, en un escenario cada vez más democrático, pero siempre encontrando legitimidad en su capacidad para evolucionar y satisfacer demandas populares, al amparo de su relación directa con el gobierno, frente al cual desarrolló una relación de dependencia.

Así, ambos actores —partido y Estado— entablaron una relación simbiótica, entendible a la luz de las circunstancias históricas en que nació el partido, en la que éste ayudaba a brindar estabilidad política, legitimidad social y representatividad popular, elementos indispensables para que el gobierno pudiera (re) construir un Estado.

La batalla entre grupos revolucionarios que siguió al derrocamiento de Porfirio Díaz y al posterior asesinato de Francisco I. Madero encontró un consenso (en parte social, en parte impuesto con las armas) plasmado en la Constitución de 1917. Sin embargo, después de la brutal lucha, que dejó profundas heridas sociales, económicas, políticas y demográficas, no existían las condiciones para llevar aquella visión de país a la realidad.

Más aún, en la práctica, los revolucionarios triunfantes distaban de tener homogeneidad ideológica o programática. Al contrario, se trataba de grupos fragmentados en multitud de liderazgos locales, que en última instancia seguían zanjando sus diferencias mediante la violencia, particularmente en el relevo del poder.

La inexistencia de mecanismos capaces de procesar pacíficamente el conflicto político, así como la falta de medios (y probablemente de voluntad) estatales para instrumentar un sistema electoral genuinamente funcional (aunque éste nunca se interrumpió desde 1920, lo cual constituye un logro en el contexto político iberoamericano), hicieron de la creación de un gran partido nacional, que aglutinara a las diversas facciones, un asunto de Estado; sobre todo tras el asesinato del presidente electo Álvaro Obregón.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 12 09/12/19 12:27

El general Plutarco Elías Calles lo dijo con claridad durante la sesión inaugural del nuevo Congreso en 1928:

> Más peligroso resulta para las conquistas revolucionarias la continuación de algunos métodos políticos seguidos hasta hoy por la constante apelación a la violencia y a la fuerza, a la contienda en campos de lucha fratricida, lo que en el mejor de los casos no trae sino el estancamiento o el atraso de la evolución material y espiritual progresiva que vamos logrando (Calles, 2019: 13).

De acuerdo con Calles, había que "pasar de la categoría de pueblo y de gobierno de caudillos, a la más alta y más civilizada condición de pueblo de instituciones y de leyes" (Calles, 2019: 12). Posteriormente esta visión construiría un país, pero en lo inmediato se trataba de que los relevos en el poder se resolvieran en el seno del partido, que mediaba las confrontaciones entre grupos y sectores, y no por el choque externo de fuerzas y tropas, canalizado por las asonadas, como había sido la norma desde nuestra independencia.

En este contexto, no deja de ser llamativo que, más que la organización política de los grupos conservadores, eran la pluralidad regional y la desorganización política de los liderazgos revolucionarios los factores que implicaban un riesgo real para la consolidación del proyecto de 1917.

Podemos identificar aquí el inicio de esta relación recíproca entre el Estado y el primer antecedente del PRI, el Partido Nacional Revolucionario, fundado en 1929: los liderazgos revolucionarios, organizados nacionalmente, proveían estabilidad local, apoyo social y transiciones ordenadas; esta disciplina, de la cual el partido era la expresión institucional, tenía como contraprestación la garantía de que los liderazgos ejercerían influencia y poder con relativa discrecionalidad en su ámbito local, además de la certeza de que su control sería permanente y el relevo en el poder, pacífico, siempre que respetaran las reglas.

Casi una década después, en 1938 y bajo el liderazgo de Lázaro Cárdenas, el partido tendría su primera gran transformación como una institución corporativista. El Partido de la Revolución Mexicana se organizó en cuatro grandes sectores: el Sector Obrero, el Agrario, el Militar y uno más laxo, el Sector Popular, que aglutinaría a las clases populares, así como a aquellos grupos que no encontraban cabida en ninguno de los otros tres.

Este modelo, que desde una perspectiva liberal y en un contexto de pluralismo podría resultar chocante, fue un mecanismo eficiente en su momento para dar canales de expresión, representación e incidencia política a los amplios

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 13 11/12/19 10:58

grupos sociales hasta entonces marginados, y que además habían sido cruciales para hacer la revolución. La inclusión organizada de estos intereses, que encontraban arreglos y equilibrios al interior del partido, garantizó la gobernabilidad y el avance del proyecto revolucionario. Jesús Reyes Heroles lo describió en 1963:

> Formamos un partido, no una iglesia y menos una secta. Por lo consiguiente, no existe en nuestra organización rigidez dogmática. Esto permite, dentro de la coincidencia de todos los miembros de nuestro partido en las ideas centrales en torno a las cuales nos agrupamos, matices ideológicos, diferencias que, sin afectar la línea medular, facilitan, por la libre discusión, el enriquecimiento del ideario que nos aglutina. Porque coincidimos en lo principal, podemos discutir en lo accesorio (Reyes Heroles, 1963).

Por supuesto, el corporativismo implicaba la disciplina de esos sectores; a cambio de esto, el Estado debía proveer las condiciones para que la calidad de vida de la población mejorara paulatinamente, objetivo que se logró parcialmente gracias al andamiaje institucional que construyeron los gobiernos posrevolucionarios. Como menciona Enrique Provencio en su colaboración, "el desarrollismo no fue una ideología, sino un contexto económico y político" que buscaba la integración nacional mediante el desarrollo, la capacitación técnica del capital humano mexicano y el bienestar auspiciados por la rectoría del Estado, plasmada en la Constitución de 1917.

Así, la población habitante de zonas urbanas pasó de 32 por ciento en 1921 a 77 por ciento en 2015 (Lomelí Vanegas, 2012; INEGI, 2015a), mientras que el cambio de la población ocupada en el sector primario de la economía pasó de 70 por ciento en 1930 a 13 por ciento en 2017 (Lomelí Vanegas, 2012: 98; INEGI, 2018b), testimonio de una urbanización y una industrialización notables. Asimismo, la esperanza de vida, que en 1930 era de 33 años para los hombres y 35 para las mujeres, en 2018 había alcanzado 73 y 78 años respectivamente (Zepeda, 2019; INEGI, 2018a: 7).

La diferencia entre el México prerrevolucionario y el país que el PRI ayudó a construir es marcada: una persona nacida en 1929 viviría, seguramente, en una casa sin electricidad; probablemente formaría parte de ese 62 por ciento de quienes no sabían leer ni escribir, y trabajaría en una economía cuyo valor no superaba los 500 millones de pesos (INEE, 2012: 95; Aparicio Cabrera, 2011: 70). En contraste, hoy 98.7 por ciento de las viviendas cuenta con electricidad y el analfabetismo se ha reducido a 5.5 por ciento (INEGI, 2015b), mientras que el

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 14 09/12/19 12:27

valor de la economía mexicana supera el billón de dólares y forma parte del grupo de las veinte más grandes del mundo.[6]

Gracias al soporte y a la mediación social del partido, sus gobiernos pudieron construir buena parte de las instituciones, programas sociales y proyectos de infraestructura analizados en este libro, que fueron determinantes para alcanzar las cifras antes mencionadas. El arreglo partido-gobierno, más los avances en materia agraria, de salud, educación, infraestructura, urbanización y seguridad social permitieron aquello que, en los siguientes capítulos, se identifica como "dominancia política", es decir una fuerte presencia y arraigo territoriales, y por ende electoral del PRI, basados en amplias redes de respaldo popular.

Aquí es pertinente apuntar que la construcción institucional que impulsó el PRI no sólo tiene que ver con políticas públicas, sino con la nutrición misma del propio Estado de derecho. Esto se refleja en el capítulo escrito por Héctor Fix-Fierro que trata un tema poco explorado por los académicos dedicados al estudio de los partidos: la relación entre el Poder Judicial y el PRI. Una relación que transita, como lo sugiere el autor, por los caminos de poner al día a un poder rezagado por la gesta revolucionaria y, a partir de la década de 1980, por la edificación de instituciones jurisdiccionales que atiendan asuntos capitales de la vida democrática, como los tribunales electorales.

Sin embargo, ninguna transformación de estas dimensiones queda exenta de limitaciones; estas páginas también se ocupan de debatir los pendientes e insuficiencias que dejó la instrumentación del programa revolucionario por parte de los gobiernos priistas.

Los derechos de la mujer, tema que aborda Lucía Melgar, ejemplifica el conjunto de rezagos que ha sido y es necesario atender desde el poder público, así como desde el compromiso de los partidos políticos. Durante noventa años, el priismo se ha preocupado por avanzar en este asunto: desde el reconocimiento pleno de los derechos políticos de las mujeres en la década de 1950 hasta las reformas sobre paridad democrática que hoy garantizan la presencia de las mujeres en el Congreso correspondiente con sus aportaciones al país (reformas que se ampliaron en la LXIV legislatura y ahora imprimirán la paridad de género en todos los órganos del Estado mexicano).

Podemos mencionar otros avances como la creación del Instituto Nacional de las Mujeres, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violen-

[6] En 2018 el PIB nominal de la economía mexicana fue de 1.24 billones de dólares, según el Banco Mundial.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 15 11/12/19 10:59

cia, que muchas legisladoras priistas promovimos, o el avance en la protección de derechos para personas vulnerables, como son las trabajadoras del hogar.

Hacia una nueva relación: partido en el gobierno, no del gobierno

De manera quizá contraintuitiva, el empuje de las demandas de apertura política y democratización, a partir de la década de 1980 del siglo pasado, se debió no únicamente a las limitaciones del sistema (como el contraste entre crecimiento y desigualdad económicas), sino a su éxito. Ello implicó nuevos reacomodos en la relación entre partido y Estado, aunque también redundó en el mantenimiento de inercias, que empezarían a desfasar las dinámicas del partido respecto de las nuevas realidades.

Fenómenos como el crecimiento demográfico, la urbanización, la industrialización, el mayor acceso a educación y la movilidad social, entre otros avances, fortalecieron la diversificación social y la incidencia pública de sectores hasta entonces relativamente pasivos, y también crearon algunos nuevos. De esta forma, diversos grupos de la sociedad, como empresarios, académicos y estudiantes, así como voces articuladas en las organizaciones de la sociedad civil y en los medios de comunicación, y, en general, las clases medias, una vez relativamente atendidas sus necesidades sociales, elevaron a otro estadio sus aspiraciones de orden político y empezaron a exigir el avance democrático y en materia de derechos humanos.

En este punto es importante señalar que, si bien la conversión de PNR a PRM implicó un cambio de fondo —el tránsito de partido de caudillos a partido corporativo, comentado líneas arriba—, cuando el PRM se convierte en PRI, en 1946, el cambio fue casi exclusivamente a nivel de élites, pero no en sus mecanismos de representatividad social. En efecto, lo distintivo del joven PRI fue el traspaso generacional del poder, de los viejos militares revolucionarios a una clase política nueva, integrada fundamentalmente por civiles con un perfil crecientemente técnico. Sin embargo, ese ajuste tuvo un correlato limitado en las bases de apoyo, es decir los nuevos y cada vez más numerosos actores de clase media, para quienes el partido no generó formas idóneas de inclusión. Por ello, varias décadas después, surgió el Movimiento Territorial, impulsado de manera importante por Luis Donaldo Colosio como una opción para organizar a quienes, habitando en las ciudades, no se identificaban con el Sector Popular.

De esta forma, los partidos opositores, convertidos en verdaderas organizaciones "atrapa-todo" o "de protesta", empezaron a registrar un crecimiento importante, sobre todo en zonas urbanas y en el norte del país (Loaeza, 1999). Eso causó que el PRI promoviera y consensuara con las oposiciones la consoli-

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 16 09/12/19 12:27

dación de instituciones democráticas que reconocieran la creciente pluralidad, a fin de seguir manteniendo la gobernabilidad y, al mismo tiempo, aprendiera, cada vez con mayor necesidad, a competir en democracia por el sufragio de una ciudadanía sin identidad partidaria o políticamente independiente. La llamada "apertura del sistema" significó un proceso paulatino, resultado de demandas opositoras y la conciencia de legitimación que requiere el ejercicio del poder, que se impulsó e instrumentó desde gobiernos suficientemente pragmáticos para apostar por el cambio y evitar la ruptura. Luis Donaldo Colosio, entonces presidente del Comité Ejecutivo Nacional (CEN), expuso el razonamiento detrás de este proceso:

> Al manifestarse democráticamente mediante el sufragio, la sociedad mexicana expresó políticamente su pluralidad. Nos alcanzaron los tiempos de la modernidad política. La legitimidad de los gobiernos se obtiene ahora, a través de la competencia entre partidos por el poder y el voto ciudadano (Colosio, 1988).

Dicha ruta fue abriéndose paso a través de una serie de reformas constitucionales. Se crearon los diputados de partido en 1963 y se abrió el sistema político en 1977 mediante una reforma de gran alcance. Esta última transformó la lógica del sistema electoral, pues dio paso a la plena constitucionalización de los partidos como sujetos de derechos y prerrogativas, permitiendo que la organización política tuviera más relevancia en la vida pública del país.

Asimismo, en 1990 se creó el Instituto Federal Electoral (IFE), que más tarde, en 1996, adquiriría una estructura ciudadanizada que daría mayor confianza y certidumbre a todos los actores políticos y competidores electorales; se integró un tribunal especializado en materia electoral que no sólo asumió la facultad de calificar y validar las elecciones que entonces detentaba la mayoría parlamentaria, debido a las funciones del Colegio Electoral, sino que además se convirtió en garante de derechos político-electorales. José Woldenberg hace una gran relatoría sobre este periodo en estas páginas, a fin de explicar el razonamiento de un PRI que entendió el espíritu democrático de su tiempo.

Gracias a esta disposición aperturista, la oposición ganó espacios cada vez más importantes, de forma pacífica y evitando apuestas anti sistémicas. Así sucedió en el caso de la gubernatura de Baja California en 1989 y la jefatura de gobierno del entonces Distrito Federal o la elección al Congreso Federal de 1997, cuando, aunque el PRI permaneció como la fuerza mayoritaria, por primera vez en la historia perdió el carácter de dominante.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 17 11/12/19 10:59

Las oportunidades de representación política, así como los recursos para la competencia electoral, dejaron de concentrarse en una sola organización y se abrió la puerta a un pluralismo competido que inauguró nuevas dinámicas políticas en el país: se había terminado la época de mayorías predeterminadas en el Congreso que brindaban un respaldo casi automático al gobierno (si bien muchas veces ese respaldo requirió de negociaciones internas complejas, como es el caso de las reformas de los inicios de la década de 1990), y comenzó la era de la negociación bajo el concepto de "gobiernos divididos"; también se terminó el concierto entre el Ejecutivo Federal y los gobiernos estatales, para dar paso a una división vertical del poder e incluso una competencia política más intensa entre el centro y la periferia.[7]

De esta forma, el partido y el gobierno lograron alternancias en diferentes niveles de gobierno, en su mayoría tersas y progresivas, que, si bien significaron una pérdida de poder relativo, aseguraron la permanencia del PRI como una fuerza prominente, a grado tal que incluso tras su derrota presidencial del año 2000, durante los doce años que debió aprender a vivir como oposición, se mantuvo como un actor de primer orden, y más aún, logró articular la fuerza necesaria, a partir de sus gobiernos estatales y grupos parlamentarios, para ganar de nuevo la presidencia de la república.

Frente a estos cambios en el sistema político, el PRI debió empezar a cerrar la brecha que, desde años atrás, se había abierto entre las nuevas demandas sociales y su capacidad para proveer respuestas. Así, por ejemplo, se creó el mencionado Movimiento Territorial, y se actualizó la estructura de participación política de las mujeres con la conformación del Organismo Nacional de Mujeres Priistas en 1999. Del mismo modo, se fortalecieron las dirigencias locales y los órganos deliberativos, como el Consejo Político Nacional y sus homólogos en las entidades federativas (Hernández Rodríguez, 2000). Esto con el fin de que el PRI aumentara el grado de autonomía en la toma de decisiones concernientes al partido y con ello fortaleciera su competitividad electoral.

En ese contexto, cuando el PRI recuperó el poder federal en 2012, recobró con él su eje natural de articulación y vértice político de sus estructuras: la presidencia de la república. Y si bien con ello se retomaron prácticas tradicionales de la simbiosis partido-gobierno, la realidad democrática, que se venía construyendo y asentando desde la década de 1990, hizo que también surgieran

[7] Algunos elementos de esta competencia son los programas sociales, proyectos de infraestructura o la asociación de los gobernadores en un espacio como la Conferencia Nacional de Gobernadores.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 18 09/12/19 12:27

nuevas dinámicas, marcadamente la necesidad de una negociación e interlocución más permanente y profunda con las fuerzas opositoras, que para entonces habían pasado decididamente de la marginalidad a tener bancadas importantes en los congresos, ejercer el gobierno de diversas ciudades y estados, así como contar con importantes bases de apoyo social.

Ante esto, a la alianza obvia del PRI con su gobierno se añadió un mecanismo para sumar a la oposición, cuyos votos y respaldo resultaban indispensables para sacar adelante y legitimar la agenda modernizadora de reformas con la que arrancó el sexenio, con mayor razón si la falta de acuerdos de las dos administraciones precedentes se consideró fundadamente como una razón del inmovilismo que rezagaba al país en un entorno mundial dinámico. Esa asociación, conocida como Pacto por México, probó no sólo ser un éxito en términos instrumentales (pues consiguió su objetivo en el terreno legislativo), sino que significó una innovación en la relación partido-gobierno, quien, aunque arribó el poder de manera democrática, intentó reforzar la legitimidad del ejercicio gubernamental al incorporar las demandas opositoras y así incrementar significativamente el respaldo político a un proyecto modernizador, ya no sólo del gobierno, sino del Estado mexicano.

Pese a todo, sigue siendo cierto que, en lo fundamental, en 2012 se apostó por reiterar un modelo de partido cuyas formas, visión y códigos estaban cada vez más desfasados no sólo de las expectativas de la ciudadanía, sino de su propia militancia: verticalidad, disciplina, representación corporativa de intereses, entre otras características. Por eso vale la pena preguntarse, como se hace en este libro, cuáles fueron los alcances y los límites de esa apuesta.

Recrear el priismo del siglo XX en el XXI fue, por un lado, una consecuencia lógica de la historia del partido en la que, como se ha argumentado, la reciprocidad con el gobierno a cargo de la dirección del Estado había resultado tradicionalmente fructífera para ambos. Por otro lado, en el fondo fue el resultado de la falta de capacidad para adaptarse por completo a las nuevas realidades políticas durante la docena de años en que estuvo fuera del ejercicio del poder público federal. El PRI no hizo un ejercicio profundo de reflexión y transformación cuando perdió la elección presidencial en el año 2000, ni tampoco cuando triunfó en los comicios de 2012.

A ello debemos sumar la crisis de representatividad que muchos partidos tradicionales experimentaron en todo el mundo y que no necesariamente supieron gestionar: el vacío que dejaron los políticos liberales y conservadores tradicionales en la confianza de la gente, debido en buena parte a las limitaciones del modelo económico vigente desde la década de 1980, lo llenaron las

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 19 11/12/19 10:59

opciones populistas y nacionalistas que, si bien se hicieron con el poder de forma democrática, describen la democracia liberal representativa como parte de los problemas y proponen, en cambio, soluciones autoritarias.

Sobre este asunto vale la pena subrayar los capítulos de Alejandro Moreno y Jacqueline Peschard. El primero analiza los perfiles que históricamente han apoyado más al PRI en términos electorales, pero es muy claro en describir cómo estos apoyos electorales han perdido vigencia y en resaltar la necesidad de una renovación. Por otra parte, Jacqueline Peschard da algunas coordenadas que indican una posible ruta en una defensa sólida de la democracia de partidos y en un acercamiento objetivo a los grupos que se siguen identificando como priistas luego del 2018.

Hoy, cuando nuevamente el PRI es oposición, precisamente porque no existe la simbiosis partido-gobierno, surge una nueva oportunidad para hacer planteamientos de fondo. En pocas palabras, la etapa nueva del priismo consiste en hallar la forma de *volver a ser un partido en el gobierno, sin volver a ser un partido del gobierno*.

Esto implica, entre otras cosas, que el PRI logre una autonomía política que en realidad no ha ejercido, de forma que ahí donde ejerza el poder o recupere la mayoría ciudadana para acceder de nuevo a su ejercicio, el partido sea solidario, pero claramente independiente de los gobiernos emanados de sus postulaciones. Se trata en buena medida de invertir los términos: que sea el partido quien defienda, pero también exija, audite y llame al orden a sus gobiernos, y no sus gobiernos quienes supediten al partido.

En el fondo, se busca la transición desde el partido vertical, cerrado y corporativo del siglo XX hacia un partido abierto, horizontal y esencialmente ciudadano, para el siglo XXI. Esto implica un cambio de fondo en la manera de organizarse, de comunicarse y de presentarse ante la ciudadanía. Es necesario ubicarse con mayor claridad en el espectro ideológico, especialmente frente a los problemas más actuales y apremiantes de la sociedad, como son la desigualdad económica, la violencia de género o el cuidado del medio ambiente; de definir su carácter como oposición, así como su relación frente a los gobiernos emanados del propio priismo. Finalmente, este cambio también obliga al PRI a delinear una posición clara, sin eufemismos, sobre los excesos e insuficiencias de administraciones pasadas, para poder así reivindicar los logros de sus gobiernos, especialmente la construcción de las instituciones y sus contribuciones a la consolidación democrática.

Para que eso sea posible, se requiere una militancia activa y empoderada, que verdaderamente tenga la capacidad de elegir, premiar, castigar y cambiar a sus

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 20 09/12/19 12:27

dirigencias, y que también sea capaz de plantear una agenda propia frente a los gobiernos emanados de sus filas. En este tenor, uno de los esfuerzos más importantes que se pusieron en marcha en los meses posteriores a julio de 2018, fue precisamente el proceso para impulsar la democratización interna del partido, que encuentra su punto culminante en la elección de su dirigencia nacional, para el periodo 2019-2024, mediante el voto directo, libre y secreto de su militancia.

Por supuesto, este no es el primer antecedente de un proceso similar; el expresidente del PRI, Carlos Madrazo fue, en ese sentido un adelantado a su tiempo, y en 1999 se eligió democráticamente al candidato presidencial. Sin embargo, en esta ocasión, como no había sucedido antes, no es exagerado proponer que en el avance o retroceso de la democratización se cifra la posibilidad de que el PRI se rearticule como una fuerza política de primer orden, o descienda a la marginalidad. De ese tamaño es, en esta coyuntura, lo trascendente de este proceso. Aquí, el consejo visionario de José Francisco Ruiz Massieu:

> Sólo una reelaboración ideológica, a realizarse como obra colectiva y mediante vías participativas, que evite la ruptura y adelante las auténticas ideas de la revolución para que se conserve plenamente su vigencia, puede garantizar que el PRI profundice en un perfil que lo conduzca hacia el triunfo en el campo del debate de las ideas (Ruiz Massieu J. F., 2019).

La coyuntura del 2018, tan referida en este libro y otros espacios como un momento de inflexión en la historia política mexicana, exigió al priismo, y a la dirigencia que he tenido la responsabilidad de encabezar, ser especialmente cuidadosos en que la democratización de las decisiones, la horizontalidad de las estructuras y el empoderamiento de las bases no se anquilosen como meros recursos retóricos o ideas dispersas.

La dirigencia que resulte electa tendrá tanto la oportunidad como la responsabilidad de que esos conceptos se asienten como verdaderas perspectivas rectoras de lo que, con mucha probabilidad, será la decisión más importante en la historia del Revolucionario Institucional: pasar a los libros de historia, como ha ocurrido con otros partidos, o continuar aportando a su avance.

Sea cual sea el derrotero que la militancia decida seguir, la construcción de esa nueva etapa histórica requiere de un estudio objetivo, fundado y equilibrado del Partido Revolucionario Institucional, para revisar y ajustar los pendientes, así como para impulsar los aciertos de noventa años de historia.

Estoy convencida de que para poder mirar hacia el futuro, es indispensable que el pasado sea un piso firme, un punto de partida para una actuación con-

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 21 11/12/19 11:00

sistente y productiva en los años por venir. Como presidenta del Comité Ejecutivo Nacional del PRI, tengo la certeza de que nuestro instituto político por historia y por esencia, debe tener un rol importante en la construcción plena del México de inclusión y oportunidades que imaginamos los mexicanos en 1910.

Definir cuál será ese rol y, por consiguiente, cómo debe actualizarse la transformación del partido para imprimirle fuerza y vigencia, es el reto más grande que tenemos. En ese sentido resulta imprescindible que los priistas de este siglo seamos capaces de calibrar con objetividad nueve décadas de existencia para poder reivindicar nuestras múltiples aportaciones a la construcción del México moderno, y también contextualizar o en su caso, tomar distancia de los errores y excesos del pasado.

En el objetivo de materializar el proyecto de la revolución plasmado en la Constitución de 1917, los gobiernos del PRI tuvieron distintos grados de eficacia, pero también presentaron distintos matices de interpretación de los principios revolucionarios que determinaron sus decisiones y la forma de instrumentarlas. La constante tensión entre el entendimiento progresista de esos principios y la visión más conservadora definió la actuación del partido y los resultados y carácter de sus gobiernos.

El desafío para nosotros es, precisamente, ubicar en su justa dimensión los claroscuros de nuestra historia al servicio de México, para poder recuperar lo que nos ha dado fortaleza y modificar lo que no tiene cabida ni en un país democrático ni en un partido moderno, y proyectar nuestros principios ideológicos hacia los nuevos paradigmas de este siglo. El propósito de confiar al CIDE la elaboración de este libro fue dar al lector interesado, pero sobre todo a los priistas, la oportunidad de contar con una aproximación académica —en la medida de lo posible objetiva— al legado de nuestro instituto político.

No me toca a mí calificar el punto de vista y el análisis de quienes colaboraron en sus páginas; como priista tengo coincidencias y diferencias con algunas de las ideas e interpretaciones aquí vertidas. En ese sentido, nunca se pensó que esta obra fuera ni una denuncia ni una apología de la compleja historia de una organización que por sus características esenciales y por el contexto cambiante en el que se desarrolló, es también extraordinariamente compleja.

La edición de este libro constituye un tesoro invaluable para la reflexión y el análisis con miras al futuro del partido más relevante que ha existido en nuestra historia nacional.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 22 09/12/19 12:27

Bibliografía

Aparicio Cabrera, A. 2011. "Series estadísticas de la economía mexicana en el siglo XX", en *Economía informa*, núm. 369, julio-agosto, pp. 63-85. Disponible en: http://www.economia.unam.mx/publicaciones/econinforma/369/06abrahamapariciocabrera.pdf [fecha de consulta: 29 de julio de 2019].

Calles, P. E. 2019. "Discurso al abrir las sesiones ordinarias del Congreso (1 de septiembre de 1928)", en *Noventa Aniversario PRI, 1929-2019: Historia y porvenir.* Ciudad de México: Partido Revolucionario Institucional.

Camp Ai, R. 1981. *La formación de un gobernante: La socialización de los líderes políticos en el México posrevolucionario*. Trad. de Roberto Reyes. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Camp Ai, R. 1996. *Reclutamiento político en México, 1884-1991*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.

Colosio, L. D. 1988. "Protesta como presidente del PRI", 13 de diciembre. Disponible en https://www.bibliotecas.tv/colosio/discursos/presidente_pri03dic88.htm

Garrido, L. J. 1982. *El Partido de la revolución institucionalizada: La formación del nuevo Estado en México (1928-1945)*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.

Hernández Rodríguez, R. 2000. "La historia moderna del PRI: Entre la autonomía y el sometimiento", en *Foro Internacional,* vol. 60, núm. 2, abril-junio, pp. 301-303.

Hernández Rodríguez, R. 2016. *Historia mínima del Partido Revolucionario Institucional*. Ciudad de México: El Colegio de México.

Hobsbawm, E. 1994. *The Age of Extremes: The Short Twentieth Century, 1914-1991.* Londres: Michael Joseph, pp. 640.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). 2015a. "Tabulados de la Encuesta Intercensal 2015". Disponible en: https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/default.html#Tabulados. [fecha de consulta: 28 de julio de 2019].

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). 2015b. "Encuesta intercensal 2015: Principales resultados". Disponible en https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/intercensal/2015/doc/eic_2015_presentacion.pdf [fecha de consula: 29 de julio de 2019].

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). 2018a. "Mujeres y hombres en México 2018". Disponible en http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/MHM_2018.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). 2018b. "Resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo: Cifras durante el cuarto trimestre de 2017", 13 de febrero. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/enoe_ie/enoe_ie2018_02.pdf

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). 2012. *Panorama educativo de México, 2010: Indicadores del sistema educativo nacional.* Ciudad de México: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), pp. 95.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 23 11/12/19 11:00

Lajous, A. 1979. *Los orígenes del partido único en México*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Históricas.

Loaeza, S. 1999. *El Partido Acción Nacional: La larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Lomelí Vanegas, L. 2012 "Interpretaciones sobre el desarrollo económico de México en el siglo XX", en *Economía UNAM*, vol. 9, núm. 27, pp. 91-108.

Reyes Heroles, J. 1963. "Estado, programa y partido", en *Política*, vol. III, núm. 70, 9 de marzo.

Ruiz Massieu, J. F. 2019. "El Partido Revolucionario Institucional: Origen y transformación", en Ruiz Massieu, C. (coord.), *José Francisco Ruiz Massieu: La política y el poder de las ideas*. Ciudad de México, pp. 232.

Zepeda, M. 2019. "En ochenta años se duplicó la esperanza de vida en México: INEGI", en *Animal político*, 31 de octubre. Disponible en: https://www.animalpolitico.com/2011/10/en-80-anos-se-duplico-la-esperanza-de-vida-en-mexico-inegi/

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 24 09/12/19 12:27

Introducción

Significados que cambian

Ricardo Becerra y Mariano Sánchez Talanquer***

Ha cumplido noventa años y todavía no puede establecerse un veredicto. La cuestión sigue abierta con la misma intensidad y con la misma relevancia, acaso, que en el principio de este siglo: ¿qué ha significado el Partido Revolucionario Institucional (PRI) para la vida de México?

La pregunta es difícil de responder por múltiples razones: porque estamos hablando de un muy largo periodo histórico de grandes mutaciones mundiales, ideológicas y económicas, que determinaron de muchas formas las políticas y los objetivos nacionales y a las que el partido de marras debía responder, cambiando. Porque el propio PRI ha mudado de piel muchas veces, por astucia, pragmatismo, ideología o por férrea necesidad, de modo que ha sido un partido distinto en diferentes épocas (aunque también marcado por sus orígenes y sujeto a límites impuestos por su propia personalidad histórica, como lo veremos en este volumen). Porque en un mismo periodo, y en el gran arco de la historia, el PRI desempeñó un papel doble: venturoso, incluyente, popular, estabilizador y constructivo; al mismo tiempo, autoritario, clientelar, deformador o corruptor de relaciones, procesos o movimientos sociales. Todo, insistimos, dentro de un mismo periodo. Y es difícil, en fin, porque aún no ha pronunciado su última palabra. Con noventa años, aún está definiendo su papel y su lugar en el nuevo panorama político de este país.

No obstante, a pesar de la dificultad, cualquier programa de investigación sobre la política mexicana contemporánea y del siglo XX debe intentar un balance histórico de la que es, sin ambages, la principal creación política de México en una centuria. Hablamos de uno de los partidos políticos más longevos y de mayor duración en el poder a escala global. De modo que comprender al PRI, su actuación y su legado, es una tarea intelectual vigente y, a la luz de las

* Presidente del Instituto de Estudios para la Transición Democrática.
** División de Estudios Políticos, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 25 09/12/19 12:27

desestructuraciones del presente, más que necesaria, porque muy probablemente de esa larga experiencia tengamos algo que aprender.

¿Por qué el PRI fue el más longevo de los partidos en el gobierno durante el siglo XX, frente a cualquier comparación internacional? ¿Cuál fue su papel en el desarrollo del país, en la integración nacional y en nuestro cambio político y social, para bien y para mal? Sobre todo —y este es el propósito cardinal de este libro— ¿cómo lo hizo?

Para ser enfáticos: ¿qué operación fue capaz de desplegar ese partido, para construir un orden político estable en medio del caos y la violencia de las primeras dos décadas del siglo XX mexicano? ¿Cómo consiguió anclar uno de los regímenes más longevos en un país azotado por la inestabilidad en casi toda su historia independiente previa, y mientras el mundo se debatía entre la gran depresión, los fascismos, la Segunda Guerra Mundial, una gran confrontación ideológica, golpes de Estado y una "caliente" Guerra Fría? ¿Qué hizo políticamente el PRI para lograr cobijar el periodo de unificación nacional y expansión económica más importante de la historia independiente de México? ¿Cómo equilibró los múltiples y contradictorios intereses de una sociedad tan heterogénea y que, en parte producto de la propia actuación del PRI, se volvía cada vez más compleja? ¿Cómo navegó los dilemas entre represión, violencia, intimidación, imposición y representación, cooptación, inclusión, redistribución, reforma? ¿Cuál fue su papel en el cambio democrático y cómo hizo para sobrevivir, ya por dos décadas, al régimen que una vez construyó? ¿Cuáles fueron sus claves propiamente políticas, como maquinaria organizada diseñada para establecer un orden social? ¿Qué lecciones nos hereda frente a la convulsa reorganización de nuestro país?

Tal reorganización o desestructuración, desde hace más de una década, nos ha metido en una grave crisis de derechos humanos, violencia expansiva, inseguridad, episodios de corrupción inimaginables, empobrecimiento neto y estancamiento económico. En suma ¿qué es lo que debemos rescatar de esa historia de setenta años en el poder y los veinte subsecuentes? Y *contrario sensu*, ¿qué es lo que no puede ser asimilado ni admitido en la nueva realidad mexicana y en su futuro mediato?

El PRI: especialista del repliegue

Así pues, este volumen parte de una constatación: México es habitado por una sociedad muy diferente a la que gobernó el régimen de la Revolución Mexicana (el régimen priista) y en ella, casi todo ha cambiado. La demografía que todo lo trastoca. El Estado es otro, las relaciones sociales también, la cultura, los vínculos

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 26 09/12/19 12:27

entre el poder público y los ciudadanos, los sectores económicos y sus formas de producción y de consumo, el tipo y el tamaño de las relaciones con el mundo, especialmente con Estados Unidos, el orden y el conflicto, las formas de acceder y de transmitir el poder, y un largo etcétera.

El PRI no pudo hegemonizar ni controlar ese cambio social que viene de muy lejos, al menos desde la década de 1960. La masificación, expansión y diversificación de la sociedad no admitía ya una sola voz, una corriente dominante y por el contrario, necesitaba un formato para que varias voces y varias corrientes pudieran estar allí, compitiendo, existiendo, reconociéndose mutuamente, representando la inevitable pluralidad de intereses y visiones.

El PRI tenía que aceptar ser una más entre otras fuerzas y eso lo orilló a una doble mutación: la propia, la interna, la de su metabolismo y de su funcionamiento como partido, por un lado; y por otro, la del contexto, la del régimen político en el que desarrollaría una nueva coexistencia con los otros en términos de iguales, esto es, más o menos, con las mismas posibilidades de perder o de ganar. Tal y como lo reconocen varios de los autores a quienes convocamos en este libro, durante el cambio político de entre siglos, el papel más complejo tuvo que ser asumido por el PRI, precisamente porque "la democratización" consistió en una metódica operación que desmontaba varias columnas históricas del régimen que construyó… el PRI.

En otras palabras: el PRI tuvo que actuar a pesar de sí mismo, admitir su propia negación y, pese a haber nacido dominante y para dominar, reconocer el fin de esa era. Con ello se ubica entre las grandes formaciones históricas "del repliegue", como las bautizó Enzensberger: "Los muy necesarios especialistas del desmantelamiento, los que tienen el coraje civil de abolir el monopolio de su propio partido" (Enzensberger, 1999). Y esa es, quizás, su última contribución histórica para México, su último verdadero acto de grandeza.

Tres búsquedas

Obligado por fuerzas incontenibles y superiores, por necesidad o por virtud, eso fue lo que ocurrió, pero después, mucho después, de una larga historia a la que este libro voltea sin prejuicios ni complejos. Durante mucho tiempo —más de una generación— el análisis y la indagatoria independiente alrededor del PRI tenía o se sentía con la obligación de enderezar una crítica frontal y universal, sin condiciones ni matices, contra su régimen. Como solía decir Arnaldo Córdova: "No hay ciencia política mexicana sin crítica rigurosa al régimen de la revolución, sin antipriismo con bases y con método" (Córdova, 1995). De tal suerte que al priismo histórico, reivindicador de la labor constructora y refor-

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 27 09/12/19 12:27

mista del PRI, hay que agregar un antipriismo también histórico, que al cabo enraizó y se hizo, como aquél, vasto y masivo. Ambos son parte de una misma trayectoria, de una misma era política.

El antipriismo intelectual, sediento por un cambio democrático, visibilizó los vicios y abusos reales de un régimen que, cuales fueran sus logros y reivindicaciones revolucionarias, era intolerante con la disidencia y mantenía cerrada la posibilidad de competencia genuina. Hoy el contexto político es otro. Ha quedado atrás el régimen autoritario, reemplazado por una democracia con múltiples problemas pero también real, en la que elecciones libres y equilibradas determinan el acceso al poder y es posible expresarse en favor y en contra de fuerzas políticas con márgenes de libertad antes impensables. El cambio democrático debe acompañarse también con una apertura y renovación del pensamiento sobre el PRI. El análisis, la academia, no carga ya con la responsabilidad de contribuir a desmontar un régimen autoritario o, por el contrario, justificarlo.

Desde el presente democrático, y gracias a esa transición política, es posible volver a la era del PRI con libertad y mayor objetividad. Por eso decimos que este volumen voltea a esa era y a ese partido sin la pesada carga que pendía sobre estudios previos, sin complejos intelectuales, sin la obligación asumida de tomar postura absoluta sobre un larguísimo periodo histórico y un régimen político todo. Lo que buscamos es, desde el mirador de los noventa años, recoger las principales aportaciones y lecciones, comprender los legados, pensar al PRI como un fenómeno político excepcional, complejísimo y ambivalente, con luces y sombras. Rara vez la historia se presta para condenas o elogios unívocos.

Como se desprende con facilidad, se trata de una relectura a muchas voces. No es una interpretación, sino muchas. Como la institución encargada de encauzar los conflictos políticos nacionales durante tantas décadas, el PRI proporcionó al Estado los instrumentos y cuadros políticos que permitieron gobernar al país en muy distintas coyunturas y, al mismo tiempo, a las muy distintas regiones y grupos sociales del país. Lejos de un PRI monolítico, encontramos un partido con una identidad histórica definida, sólido espíritu de cuerpo, mística de triunfo y creador de todo un conjunto de costumbres políticas compartidas, pero social, institucional, ideológica y regionalmente heterogéneo. El país se transformó con el PRI y viceversa, porque dentro de él pudieron procesarse múltiples propósitos, intereses y visiones.

Muy pocas formaciones en el planeta pueden reconocerse como el enorme paraguas donde han cabido posturas tan distintas, intereses tan variados —y encontrados— y una diversidad social como la mexicana. Pueden encontrarse

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 28 09/12/19 12:27

paralelos en el Partido del Congreso en la India, el Frente Nacional de Malasia, el Kuomintang de Taiwán y el Partido Liberal Democrático en Japón, organizaciones que exhiben también una gran capacidad de adaptación y marcados por una dialéctica extraordinariamente compleja. Pero difícilmente pueden equipararse con la estabilidad, heterogeneidad interna y dominancia del poder que pudo mantener el PRI por tantos años.[1]

Para lograrlo había que generar una idea de nación —una "comunidad imaginada" (Anderson, 1983)— que integrara a un país étnicamente plural, de fuertes regionalismos, poco comunicado y fracturado por la terrible violencia revolucionaria. La construcción de la nación desempeñó un papel crucial en la conformación del régimen priista pero también en la consolidación de México como unidad política, como demuestra el ensayo de José Antonio Aguilar Rivera. Se trató de una construcción estrictamente ideológica no universalmente reconocida (Knight, 2010), que echó mano de mitos de reconciliación racial vía el mestizaje, recurrió a reparaciones muchas veces sólo simbólicas hacia la población indígena y entretejió un problemático continuo heroico de la independencia a la reforma y la revolución. Pero al fin y al cabo, esa narrativa desplegada desde el régimen del PRI se volvió un elemento de unificación nacional, compartida hasta el día de hoy y con mejor suerte si la comparamos con casi cualquier otro esfuerzo integrador en América Latina.

Otros libros notables han aportado ya una visión de esa historia de construcción estatal y nacional, con diversos y decisivos ángulos,[2] lo que hace difícil cualquier apuesta por la originalidad. No obstante, el presente volumen intenta subrayar tres cosas. Primero, como se ha dicho, escapar de los juicios y de la necesidad de condena al viejo aparato priista, para proponer una comprensión más cabal (que no su justificación). Segundo, hasta donde sabemos, este es de los primeros esfuerzos por estudiar al PRI no sólo como la gran pieza del engranaje autoritario, sino entenderlo también ya, en un mismo volumen, como

[1] Dejamos de lado la comparación con el Partido Comunista de la Unión Soviética y con el Partido Comunista Chino, no porque no existan puntos de confluencia, sino porque el contexto en que se ejerció —y, en el último caso, se ejerce— su dominio es distinto: allí no se celebran elecciones abiertas a otros partidos. Véase, entre otros, Greene, 2007; Levitsky y Way, 2010; Pempel, 1991, y Smith, 2005.

[2] La obra sobre el PRI y en particular sobre el régimen posrevolucionario es muy vasta. Una lista no exhaustiva de libros canónicos incluye: González Casanova, 1993; González Compeán y Lomelí, 2000; Hernández, 2008, 2016; Medina Peña, 2017; Reyna, 2009. Algunas interpretaciones críticas destacadas son las de: Aguilar Camín y Meyer, 1989; Córdova, 1973, 1978; Cosío Villegas, 1972; Molinar Horcasitas, 1991. Entre las obras importantes y recientes, sin traducción al español: Gillingham y Smith, 2014; Greene, 2007; Langston, 2017; Magaloni, 2006; Osten, 2018.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 29 09/12/19 12:27

partido expuesto a un sistema democrático.[3] Es decir, aquí se puede ver al PNR-PRM-PRI desde sus inicios; durante el régimen del siglo XX, en el campo económico, la provisión de servicios, la ampliación de derechos y su papel propiamente político; dentro de la democratización de México, y después actuando ya, como un competidor, en la etapa democrática. Y en tercer lugar, el volumen se distingue por la búsqueda explícita de los sedimentos, las piezas y construcciones sociales, políticas o institucionales provenientes de ese régimen ya superado, pero que pudieran ser rescatadas, para aportar a la (re)construcción del país, ahora en clave democrática y en un momento histórico convulso.

Este punto cobra especial importancia en el presente, pues si algo produjo el priismo histórico fue intermediación, es decir, una sucesión de organismos de interlocución, integración, conciliación, control e intercambio. Corporaciones por doquier, campesinas, obreras, populares, empresariales, regionales, nacionales; sindicatos de todo tipo, cámaras, ligas, asociaciones, la institución ejidal y sus acompañamientos; todos, ojos, oídos y manos que atendían al cuerpo social y sus demandas con distinta eficacia, pero asumiendo que la relación entre ciudadanos y autoridades políticas necesitaba ser mediada por una densa red con el partido en el centro.

Más allá de la domesticación de las fuerzas armadas, si de algo estaba seguro ese aparato era de su misión de despersonalizar el poder, para abandonar la historia del asesinato, la violencia o el golpe militar como únicas fórmulas de transmisión del poder político. "Institucionalizar" la política era también evitar el choque directo, brutal de las fuerzas e intereses sociales y así permitir una representación a través de programas y no la muy primaria vinculación con un liderazgo. La maquinaria estaba al servicio de ese propósito y en ello radicaba gran parte de lo que los propios priistas han llamado su "sentido de Estado", vale decir, su obligación de trabajar más allá de las personas (lo que no dejaba de ser fuente de esquizofrenias políticas notorias). La intermediación, como se demuestra aquí, es una adquisición de ese régimen que nació en respuesta a necesidades político-sociales y que no puede (ni debe) ser fácilmente desdeñable. En el fondo, estaba el reconocimiento de que una sociedad compleja no puede ser adecuadamente representada sin densidad organizativa e instituciones partidistas sólidas, con vida permanente y procesos de construcción de acuerdos.

Durante el seminario que dio paso al presente volumen, los militantes de ese partido insistieron en una virtud cardinal que resulta difícil rebatir: en palabras

[3] Para análisis sobre la adaptación del PRI a la democracia, véase Flores-Macías, 2018; Hernández, 2008; Langston, 2017.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 30 09/12/19 12:27

de Beatriz Paredes, el PRI fue también "una voluntad más allá de sí mismo", un foro, una arena donde se tejieron grandes acuerdos "intersectoriales".

Una vez establecido cierto orden, alcanzado cierto control, el PRI y sus antecesores tuvieron la entereza para servir de plataformas de fundación de instituciones propiamente nacionales —por citar algunos ejemplos, el sistema educativo que alfabetizó al país, el seguro social o el sistema de seguridad social para los trabajadores del Estado. No se trataba sólo de atender intereses cortoplacistas, proteger al partido de los desafíos inmediatos o construir un aparato puramente clientelar, sino de trazar las coordenadas de un sistema de provisión pública que cubriera al grueso de la población mexicana. La implementación, lo sabemos, fue a menudo insuficiente, y los esfuerzos se quedaron cortos por la precariedad fiscal y otros problemas seculares del Estado, que el PRI no pudo o no quiso resolver. Pero desde ese partido surgieron proyectos de edificación e integración nacional que legaron instituciones que perduran hasta hoy y todavía nos sostienen, así sea en un equilibrio precario.

El enfoque temático de este volumen puede ser descrito así: los problemas políticos que la maquinaria del PRI resolvió; cómo los resolvió, y las secuelas que dejaron esas soluciones. Por ejemplo, es indudable que la educación fue uno de los asuntos clave, un tema clásico del siglo XX mexicano. Y es cierto que encontró una vía de respuesta. La educación pública fue un medio de transformación social y una herramienta fundamental de construcción de la nación y del Estado. En este caso, es también cierto que el Estado priista se quedó a medio camino entre la universalidad y el clientelismo más crudo, como afirma Jorge Javier Romero. Esto forma parte de la historia real del partido-Estado e ilustra en buena medida su ideario, la ambición de su proyecto (escuela para todos, en todos los rincones), su *modus operandi*, sus derrotas y las deformaciones producidas.

El ejido es otro de esos anillos de intermediación que muestra claramente los muchos significados, o mejor, los significados cambiantes de la acción política del PRI en un área clave: la agricultura. Dice Gustavo Gordillo: "Los propósitos del Estado revolucionario que dieron origen al ejido y que eran recuperar el territorio nacional, redistribuir la tierra, convertir a los campesinos en ciudadanos, producir alimentos suficientes y establecer una nueva gobernabilidad en el campo que sustituyera a la del porfiriato, se cumplieron con creces. Desde ese punto de vista el ejido y la reforma agraria fueron un éxito…" Pero el desenlace histórico es de nuevo el de su deformación: "Sus rasgos centrales se resumen en la combinación de un aparato de control político y una instancia de representación campesina… Hoy ha perdido esas características: no es ya un órgano

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 31 09/12/19 12:27

de control político del Estado y, tampoco, salvo en circunstancias muy específicas, un órgano de representación campesina".

En otras palabras: la misma institución del priisimo puede significar distintas cosas en distintos momentos y es un error teleológico asumir que el ejido y la reforma agraria, lo mismo que la empresa educativa y sus corporaciones asociadas, fueron planeadas al inicio anticipando todas sus derivaciones, persiguieron fines unívocos, o fueron igualmente útiles y funcionales para el desarrollo del país. Cada uno de los ensayos de este libro intenta hacerse cargo de esas paradojas.

Un ejemplo más lo encontramos en el ensayo del maestro Enrique Provencio. El PRI auspició la gran etapa constructiva del país, probablemente el periodo de mayor y mejor capacidad transformadora en el que, literalmente, nuestro país modificó su geografía. ¿Cómo lo hizo? ¿Qué tuvo que cambiar? ¿Cómo intervino el PRI y qué efectos tuvieron esas obras en la integración social y política nacional?

Quizás sea uno de los aspectos menos estudiados hasta hoy: el priismo en su etapa clásica significó ascenso, movilidad, crecimiento, construcción. El régimen del PRI supo difundir por décadas la cultura del desarrollismo mexicano que retrata Provencio en su ensayo excepcional. No es casualidad que sus primeros quiebres electorales hayan ocurrido precisamente cuando ya no tuvo fórmulas generales ni políticas para proponer el desarrollo nacional. Cuando el PRI "dejó de ser una maquinaria y un símbolo de ascenso social", comenzó también, su lenta declinación (Paz, 1994).

Otra aproximación indispensable que ofrecemos en esta compilación es la del periodo axial, la del "cambio de modelo", periodo en el que el PRI se despoja de su programa nacionalista y revolucionario, el más clásico y esencial, para abrazar los básicos del consenso de Washington. Una contorsión altamente costosa, minuciosamente revisada por el lente del historiador Enrique Cárdenas y del economista Moreno Brid, con Hiram Hernández e Isabel Salat, en sus respectivos ensayos. Ninguna otra mutación programática fue tan grande ni tan grave, como a la que el PRI fue sometido en las década de 1980 y de 1990 del siglo pasado.

Y las consecuencias no son sólo para ese partido ni solamente políticas o electorales, sino que se extienden a lo largo de todo el cuerpo social, bajo la forma de una desestructuración muy profunda y de consecuencias que aún vivimos, como anota con lucidez el ensayo de Fernando Escalante. Las paradojas siguen. El desarrollismo al que se consagró el Partido Revolucionario Institucional tuvo costos, algunos demasiado altos, y es probable que los peores

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 32 09/12/19 12:27

estén retratados en este libro merced al trabajo de la historiadora Gladys McCormick, quien examina en su capítulo la guerra sucia mexicana de las décadas de 1960 y 1970. Se trata del momento histórico más represivo del régimen (una vez consolidado), cuando la Guerra Fría vertía sangre por toda América Latina y el monopolio del PRI era ya contestado por viejos y nuevos sectores sociales que, sin verse reflejados en las siglas del partido, tampoco encontraban canales para la legítima participación política. Esa cara opresiva y violenta también hace parte de una revisión histórica necesaria y sin complejos.

Dejar de ser autoritario

El PRI es una criatura bifronte (cuando menos), como el dios romano Jano, atravesado por la dualidad, volcado al pasado y al futuro, marcando las transiciones (de la violencia política posrevolucionaria a la institucionalización, del autoritarismo a la democracia). Su ambivalencia se expresa también en la capacidad para ejercer los distintos modos y lados de la política: el luminoso, constructivo, negociador; también el oscuro, autoritario o corruptor. Su historia se desdobló de ese modo, en episodios importantes. Por ejemplo, en el de la conquista de los derechos políticos de las mujeres, incorporado en esta selección gracias a una narración emocionante de Lucía Melgar. O en la mecánica corporativa de negociación congresual, analizada con precisión por la doctora Joy Langston, que a la vez que proporcionaba una cierta representación, fungía como aceite de la coalición autoritaria. También en la cooptación soterrada, pero no siempre lograda, del Poder Judicial, como lo demuestra aquí el jurista Héctor Fix-Fierro.

Ejercicio del poder en un contexto de dominancia autoritaria. Subordinación de los otros poderes desde el Ejecutivo. Concesión y reconocimiento tardío de derechos "otorgados" lenta y administradamente. Todo es parte de la historia del PRI.

Ahora bien, como se sabe, los autoritarismos, tanto los viejos y consolidados como los que se están haciendo, no tienen un libreto predeterminado. Su destino es obra del contexto, los actores y sus decisiones. Por eso hay ejemplos de autoritarismos que se abren —aunque sea tímidamente— y otros que inexorablemente se cierran. Los primeros pueden llevar a procesos de democratización, los segundos a dramáticas asfixias políticas. Los pequeños avances son a veces exasperantes, las reformas se abren tortuosamente paso en escenarios empantanados y las conquistas de hoy pueden ser reversibles mañana. Jacqueline Peschard, Fernando Escalante y José Woldenberg nos invitan a mirar esa otra parte de la historia, la de la difícil adaptación y democratización.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 33 09/12/19 12:27

En algún momento de nuestro pasado no tan remoto (la década de 1970), al interior del aparato autoritario del PRI y de sus expresiones presidenciales encarnadas en Díaz Ordaz y Luis Echeverría, la respuesta a las demandas de una sociedad diversa era la simulación, la teatralidad y también la represión. Su trato con los disidentes de derechas o de izquierdas era el hermetismo, con la secreta ilusión de que se trataban de grupos que muy pronto acabarían arrumbados en alguno de los baúles de la historia. Y es que, con frecuencia, los autoritarismos están convencidos de ello: creen que encarnan no sólo una mayoría electoral, sino una mayoría orgánica, auténtica, moralmente superior a las minorías disidentes. Por añadidura, se asumen diseñados para muchos años, mientras sus adversarios son accidentes, grupúsculos no significativos que carecen de arraigo en el pueblo y merecen ser excluidos de las decisiones públicas más importantes.

Así ocurrió en 1968 y durante la primera mitad de la década de 1970: un periodo sordo en el que se hacía política con mucho miedo (McCormick). Pero aquel autoritarismo tuvo una mutación desde su interior; una mutación política anunciada por Jesús Reyes Heroles (entonces secretario de gobernación), al cabo apoyado por el presidente López Portillo. Entonces apareció un nuevo resorte: en lugar de enfrentar a todos esos nuevos grupos con las rutinas y las fórmulas autoritarias, se les ofreció un lugar en la Constitución, la Ley y el poder público.

Aquí atisba la historia política de ese cambio que se dio al interior de la coalición priista de hace cuarenta años. Lo importante es subrayar que el cambio ocurrió realmente y que tuvo una multitud de efectos democratizadores. Al cabo es ya un hecho documentado por los historiadores y una decisión venturosa que disparó realmente la flecha de la transición en México.

Es importante tomar nota del contexto de aquel autoritarismo; prescindamos de la votación presidencial de 1976 a la cual asistió solo el candidato del PRI, llevándose 100 por ciento de los votos válidos. Prestemos atención a la Cámara de Diputados (80 por ciento priista) y de Senadores (100 por ciento priista), ninguna gubernatura fuera del PRI y muy escasos presidentes municipales de oposición. Pues aun así, con todo y esa aplastante mayoría, el resorte democratizador surgió, se instaló en el Estado, en el PRI, y funcionó. Resultó que para aquel añejo autoritarismo fue más importante lanzar un mensaje de convivencia y concordia para un México que ya se anunciaba muy plural.

Es decir, alguna vez el PRI sacó reservas y tuvo la vena para poner su política al servicio de un acuerdo con los demás, con la diversidad, no obstante contar con una enorme y aplastante mayoría electoral. De ese modo, el partido

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 34 09/12/19 12:27

se expuso a la intemperie, aceptó que su voz no podía ser única y que no podía dictar él solo los destinos del país. Negoció seis reformas electorales (en 1977, 1986, 1989, 1993, 1994 y 1996) que lentamente le quitaron sus ventajas y equilibraron la competencia (Becerra *et al*., 2000), para perder la presidencia en el año 2000, recuperarla en el 2012 y volverla a perder en el 2018.

Como muestra Mariano Sánchez Talanquer, sin embargo, el legado del PRI en el sistema representativo de la democracia es más amplio que su porcentaje electoral mismo. Pese a los agudos cambios en la distribución del poder y las condiciones de competencia, la huella de los conflictos fundacionales del partido-Estado es todavía visible en los patrones electorales del presente. Ese ensayo, que es también una reinterpretación histórica de los orígenes del partido, muestra que el PRI legó a la democracia altos niveles de institucionalización política y alerta sobre la dificultad histórica de construir partidos sólidos, representativos, que dejen atrás los muchos problemas del caudillismo (lo que invita a apostar por el fortalecimiento de los partidos, lejos de su destrucción).

La situación presente del PRI es completamente nueva, más difícil, decididamente adversa. Tras obtener el tercer lugar en las votaciones presidenciales, ver achicarse su peso legislativo a mínimos históricos y perder gran parte de las gubernaturas que le dieron fuerza después del año 2000, enfrenta hoy un reto mayúsculo. Como resume Alejandro Moreno en un estudio minucioso sobre el votante priista después de la transición: "El partido entra a una fase completamente diferente de adaptación y supervivencia a las que había tenido antes. Los prospectos de fortalecimiento lucen más difíciles que cuando perdió las elecciones de 2000. En los años posteriores a esa primera derrota, el priismo fue ganando adeptos que abandonaban gradualmente las filas del nuevo partido gobernante de centroderecha: el PAN. Habrá que ver si eso sucede o no bajo un nuevo partido gobernante en el lado izquierdo del espectro político: Morena".

Pero esa es ya la historia del presente, donde cierra este volumen.

Una última palabra, sobre la coordinación de este libro: en la idea, confección, convocatoria y edición de este compendio, tuvimos la más absoluta libertad. La dirección del Partido Revolucionario Institucional, entonces a cargo de la doctora Claudia Ruiz Massieu, abrió una discusión plural y se mostró en todo momento respetuosa de nuestro trabajo, acelerado, eso sí, por los tiempos de la conmemoración, en los noventa años del partido. Fueron la relevancia, el rigor, la independencia y el pluralismo, los criterios que nos llevaron a conformar el elenco de autores, quienes ofrecen aquí un análisis original del PRI y su obra en el largo plazo.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 35 09/12/19 12:27

Alguna vez Gabriel Zaid inició un célebre ensayo diciendo: "Sería muy extraño que el PRI fuera eterno", y es cierto. Pero el hecho es que noventa años después, aún está vivo y forma parte de nuestra historia y del presente. En justa correspondencia podríamos agregar que, después de tantas décadas continuas y de tantos años en los que gobernó este país, después de tal época política, sería muy extraño que no tuviéramos lecciones que aprender. Este volumen trata, también, de eso.

Bibliografía

Aguilar Camín, H. y L. Meyer. 1989. *A la sombra de la Revolución Mexicana*. Ciudad de México: Ediciones Cal y Arena.

Anderson, B. 1983. *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. Londres y Nueva York: Verso.

Becerra, R., P. Salazar y J. Woldenberg. 2000. *La mecánica del cambio político en México: Elecciones, partidos y reformas*. Ciudad de México: Ediciones Cal y Arena.

Córdova, A. 1973. *La ideología de la Revolución Mexicana: La formación del nuevo régimen*. Ciudad de México: Ediciones ERA.

_____. 1978. *La formación del poder político en México*. Ciudad de México: Ediciones ERA.

_____. 1995. *La revolución en crisis: La aventura del maximato*. Ciudad de México: Ediciones Cal y Arena.

Cosío Villegas, D. 1972. *El sistema político mexicano: Las posibilidades de cambio*. Ciudad de México: Editorial Joaquín Mortiz.

Enzensberger, H. M. 1999. *Zigzag*. Barcelona: Anagrama.

Flores-Macías, G. 2018. "Mexico's PRI: The Resilience of an Authoritarian Successor Party and its Consequences for Democracy", en J. Loxton y S. Mainwaring (eds.), *Life after Dictatorship: Authoritarian Successor Parties Worldwide*. Nueva York: Cambridge University Press, pp. 257-283.

Gillingham, P. y B. T. Smith (eds.). 2014. *Dictablanda: Politics, Work, and Culture in Mexico, 1938-1968*. Durham: Duke University Press.

González Casanova, P. (ed.). 1993. *Las elecciones en México: Evolución y perspectiva*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.

González Compeán, M. y L. Lomelí (coords.). 2000. *El partido de la revolución: Institución y conflicto, 1928-1999*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Greene, K. F. 2007. *Why Dominant Parties Lose: Mexico's Democratization in Comparative Perspective*. Nueva York: Cambridge University Press.

Hernández, R. 2008. *El centro dividido: La nueva autonomía de los gobernadores*. Ciudad de México: El Colegio de México.

_____. 2016. *Historia mínima del PRI*. Ciudad de México: El Colegio de México.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 36 09/12/19 12:27

Knight, A. 2010. "The Myth of the Mexican Revolution", en *Past & Present,* vol. 209, núm. 1, pp. 223-273.

Langston, J. 2017. *Democratization and Authoritarian Party Survival: Mexico's PRI*. Nueva York: Oxford University Pres. (Traducción al español *De la hegemonía a la ignominia. El PRI de México*. Ciudad de México: CIDE, 2019)

Levitsky, S. y L. Way. 2010. *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*. Nueva York: Cambridge University Press.

Magaloni, B. 2006. *Voting for Autocracy: Hegemonic Party Survival and Its Demise in Mexico*. Nueva York: Cambridge University Press.

_____. 2008. "Credible Power-Sharing and the Longevity of Authoritarian Rule", en *Comparative Political Studies,* vol. 41, núm. 4-5, pp. 715-741.

Medina Peña, L. 2017. *Hacia el nuevo Estado: México, 1920-2000*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Molinar Horcasitas, J. 1991. *El tiempo de la legitimidad: Elecciones, autoritarismo y democracia en México*. Ciudad de México: Ediciones Cal y Arena.

Osten, S. 2018. *The Mexican Revolution's Wake: The Making of a Political System, 1920-1929*. Nueva York: Cambridge University Press.

Paz, O. 1994. "Las elecciones de 1994: Doble mandato", en *Vuelta*, núm. 215, octubre, pp. 8-13.

Pempel, T. J. (comp.). 1991. *Democracias diferentes: Los regímenes con un partido dominante*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Reyna, J. L. 2009. *El Partido Revolucionario Institucional: PRI*. Ciudad de México: Nostra Ediciones.

Smith, B. 2005. "Life of the Party: The Origins of Regime Breakdown and Persistence under Single-Party Rule", en *World Politics,* vol. 57, núm. 3, pp. 421-451.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 37 09/12/19 12:27

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 38 09/12/19 12:27

PRIMERA PARTE

El PRI en el desarrollo: La economía política del crecimiento y la desigualdad

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 40 09/12/19 12:27

I. Inversión y obra pública en la integración interna

*Enrique Provencio**

Los ciclos largos de la inversión pública en México

En los años veinte y treinta del siglo XX el Estado mexicano se propuso explícitamente impulsar la inversión pública y la infraestructura bajo la premisa de que el país requería un esfuerzo de reconstrucción y construcción que le permitiera alcanzar mejores condiciones de vida. Los daños materiales de la Revolución Mexicana tenían que ser superados para producir bienes y servicios y generar empleos, y sobre todo debían cumplirse las expectativas de mejora social que se derivaban de la Constitución de 1917. La reorganización del propio Estado corría pareja con el impulso para intervenir de forma directa en la economía, y eso formaba parte de su nueva legitimidad. Podían discutirse los enfoques de política económica, las opciones específicas de financiamiento o los mejores instrumentos, lo que de hecho generó debates desde mediados de los años veinte y álgidas disputas posteriores (Guerrero, 2005: 177-181; Suárez Dávila, 2005: 227-228), pero en general se daba por sentado que el Estado debía intervenir de forma directa en los procesos económicos, y que había que hacerlo de inmediato, a pesar de la inestabilidad política y militar que aún existía, de los conflictos religiosos e incluso de la Gran Depresión de 1929 y de sus secuelas (Tello, 2014: 29-119). En lo sucesivo, con variantes según las condiciones particulares, con diferentes énfasis y retóricas, las políticas activas de inversión pública y de construcción de infraestructura tendrían prioridad y estarían presentes durante más de medio siglo.

* Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, Universidad Nacional Autónoma de México. El autor agradece a Ramón Carlos Torres por sus recomendaciones bibliográficas, a José Luis Clavellina por las aclaraciones sobre la información estadística, a Eva García por su apoyo en la organización de la bibliografía y la información, al ing. Roberto Carrasco Licea, por facilitarme la Memoria de la construcción del Ferrocarril Chihuahua al Pacífico y a Mario Luis Fuentes por sus sugerencias de interpretación acerca de la gobernanza y la obra pública.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 41 09/12/19 12:27

La inversión pública y el impulso a la infraestructura no fue el único instrumento utilizado para la promoción del desarrollo, aunque por algunos periodos sí fue el más utilizado. Los factores estratégicos más señalados para explicar la trayectoria del desarrollo entre los años treinta y sesenta del siglo XX suelen ser los siguientes: primero, el impulso agrícola y la ampliación del mercado interno, con el efecto distributivo de la reforma agraria, el incremento de la producción de alimentos y materias primas, la contención de presiones inflacionarias y la posibilidad de abaratar la canasta de consumo popular, además de procurar divisas; segundo, las políticas de fomento y protección industrial, que convirtieron al sector en el mayor aporte al crecimiento, y que iniciaron una modernización productiva; tercero, las políticas fiscales y de gasto público, que aun partiendo de una base impositiva baja, permitieron una expansión de largo plazo de las capacidades de inversión pública y de generación directa de infraestructura; cuarto, las políticas financieras, de promoción de inversiones, de creación de instituciones enfocadas al desarrollo y de cuidado de los equilibrios macroeconómicos, anteponiendo las exigencias de estímulo económico; quinto, el tejido de los acuerdos que procuraron la estabilidad social y política y permitieron un equilibrio relativo de intereses alrededor de objetivos desarrollistas, y, sexto, las condiciones externas favorables durante algunos tramos de la época desarrollista (Ibarra, 1978: 151-155; Moreno Brid y Ros Bosch, 2010: 120-121; Aboities, 2004: 272-279; Meyer, 1977: 203-2013; Cárdenas, 2015: capítulos VIII y IX; Gracida, 2004; Ayala, 1988: 34-45; Wilkie, 1987: 161-188; Solís, 1978 y 2000; Gollás, 2003: 223-312).

El tercer factor estratégico, las políticas de gasto y en particular de inversión pública, en realidad operó de forma coordinada con los demás, y de hecho los análisis de las estrategias de desarrollo abordan de forma integrada esos factores. De algún modo, las políticas de inversión pública fueron más visibles que otras, tenían resultados tangibles en edificaciones de servicios públicos, vías de comunicación, equipamientos para las actividades primarias, instalaciones energéticas, puertos y otras. Los énfasis variaron por periodos y en algunos casos por sexenios, pero en general se sostuvo un esfuerzo ascendente y sostenido, si bien con fluctuaciones impuestas por las fases del ciclo económico o por las peculiaridades derivadas de los estilos de gobierno. El recuento detallado de los resultados físicos de la inversión y la obra pública, de la construcción de la infraestructura, era parte del discurso desarrollista y de la proyección de los éxitos gubernamentales, formaba parte del propio espíritu político de la época, en tanto reafirmación del proyecto posrevolucionario. Se trataba de un resultado tangible, que cada tantos años duplicaba la capacidad

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 42 09/12/19 12:27

Gráfica I.1. Inversión pública en México 1925-2024 como porcentaje del PIB. Datos anuales (línea continua) y promedios para diferentes periodos*

Fuente: Elaborado a partir de Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 1994a y 1994b; Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2018 y 2019. *Los promedios corresponden a los siguientes periodos: 1925-1939; 1940-1970, promedios por década; 1971-1982; 1983-1992; 1993-2008; 2009-2016 y 2017-2024. Los cortes de estos periodos se aproximaron al año más cercano de los cambios de tendencia de la serie. 2018 es preliminar. 2019 es presupuestado y 2020-2024 es el estimado según los Criterios generales de política económica para 2019.

de almacenamiento de las presas, de la superficie de los distritos de riego, de la longitud de los caminos o de la generación de electricidad (Mier y Terán y de la Mora, 1988: 525-632).[1] Una forma indirecta de ver la tendencia de la inversión pública, es seguir la proporción del producto interno bruto (PIB) que fue alcanzando a lo largo del tiempo. Es indirecta porque alude al esfuerzo económico realizado y a sus niveles, no a su resultado físico y tampoco necesariamente al efecto sobre los distintos sectores y regiones del país. Con todo y estas limitaciones, se admite que dicha relación es indicativa de la prioridad que en los diferentes periodos se le ha dado a la inversión pública, y como en términos generales se relaciona directamente con los ritmos de crecimiento económico, es una aproximación que puede considerarse adecuada para la observación a largo plazo (gráfica I.1).

[1] Una obra que ofrece un panorama de conjunto de los resultados de la inversión pública y la construcción de la infraestructura hasta mediados de la década de 1980 en los diferentes sectores es: *México: setenta y cinco años de Revolución, varios tomos*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 43 09/12/19 12:27

De una primera apreciación descriptiva se desprende que la orientación explícita de utilizar la inversión, la obra pública y la construcción de infraestructura como instrumentos de desarrollo tuvo resultados ascendentes y continuos durante más de medio siglo, si se consideran los primeros esfuerzos desplegados desde mediados de los años veinte, con los antecedentes institucionales a partir de la creación del Banco de México, de varias comisiones nacionales vinculadas a la infraestructura y de diversos organismos de promoción, a los que se alude recurrentemente en la historiografía. Los resultados tangibles ya se estaban observando a mediados de los años treinta, cuando se empezaron a superar los impactos de la Gran Depresión, y se consolidaron en los años cuarenta en una relación virtuosa con el crecimiento económico de ese decenio y la mayor disponibilidad de recursos públicos. Como reitera Enrique Cárdenas (2015) las políticas presupuestales y de inversión desde mediados de los treinta y hasta fines de los sesenta se realizaron en un marco de finanzas públicas estables, sin incurrir en desbalances fiscales graves y acudiendo al financiamiento interno y externo de forma adecuada. Lo anterior es notable y corrige falsas impresiones acerca de conductas supuestamente populistas de los gobiernos desarrollistas, en especial en el periodo del presidente Cárdenas. También fue notable que se dedicaran recursos crecientes a la inversión pública, a pesar de que la captación tributaria era muy baja. Lo que ocurría es que resultaba posible orientar más fondos a la inversión en fomento económico y en comunicaciones y transportes porque iba reduciéndose el gasto militar y porque aún se gastaba poco en desarrollo social.

Entre 1927 y hasta 1940 la inversión pública creció a una tasa real anual de 5 por ciento, a pesar de la Gran Depresión (gráfica I.2). En el periodo cardenista los altibajos fueron muy marcados, pero ya entre 1940 y 1954 se alcanzó una tasa promedio de crecimiento real de 11 por ciento anual, lo que hizo posible un intenso despliegue constructivo. En la tendencia general, las inversiones relacionadas con el fomento económico fueron tomando más relevancia frente a las de infraestructura carretera y de comunicaciones en las décadas de los cuarenta y cincuenta (gráfica I.3), y posteriormente, ya en los años sesenta, las inversiones sociales fueron cobrando más peso. Como lo señalan varios análisis (Ros Bosch, 2015: 19-23; Moreno Brid y Ros Bosch, 2010: 120-121; Moreno Brid *et al.*, 2016; Clavellina, 2019: 2-9) los efectos dinámicos de la inversión pública sobre el crecimiento suelen ser positivos, sobre todo en condiciones de insuficiencias de capital, y eso es precisamente lo que ocurrió desde mediados de los años treinta y hasta principios de los ochenta, bajo condiciones específicas diversas en los distintos periodos.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 44 09/12/19 12:27

Gráfica I.2. Tasa de crecimiento real anual en porcentaje de la inversión pública 1927-2018, y promedios para diferentes periodos

Fuente: Elaborado a partir de Ayala Espino, J. 1988; Instituto Nacional de Estadística y Geografía 1994a y 1994b y Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2018 y 2019. 2018 es preliminar.

Gráfica I.3. Distribución de la inversión pública 1940-2018 en fomento económico, desarrollo social y comunicaciones y transportes

Fuente: Elaborado a partir de Ayala Espino, J. 1988; Instituto Nacional de Estadística y Geografía 1994a y 1995b y Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2018 y 2019. De esta distribución se excluyen las inversiones de administración y defensa, poderes, órganos autónomos y otros conceptos. 2018 es preliminar.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 45 09/12/19 12:27

Las inversiones públicas como proporción del PIB siguieron al alza en los años cincuenta y sesenta, las del desarrollo estabilizador,[2] y continuaron así hasta 1982. Aun manteniendo los coeficientes de inversión pública frente al PIB la capacidad del Estado para incidir en la infraestructura era creciente, ya que el producto se expandía a tasas de alrededor de tres por ciento anual por encima del crecimiento de la población, lo cual estimulaba la inversión privada de manera intensa. A mediados del siglo XX, y hasta 1980, era usual que la inversión pública significara entre 40 y el 50 por ciento de la inversión total, por lo cual sus variaciones tenían una elevada incidencia en el comportamiento del PIB. Había un claro efecto de complementación, no de sustitución entre la inversión pública y la privada, lo cual, de hecho, siguió ocurriendo ya después de la crisis de los años ochenta (Terrones *et al.*, 2019: 125-139).

En ese impulso desarrollista que se expresaba en la prioridad de expandir la inversión pública había un acuerdo político general, aunque también discrepancias y debates intensos, como lo ha documentado María Eugenia Romero Sotelo (2016), sobre todo en la orientación de la política monetaria, financiera y cambiaria, y en la política de gasto público. Sin embargo, lo que prevaleció fue una política explícita de fomento económico, impulsada por funcionarios con visiones desarrollistas, lo que en ese largo lapso de fines de los treinta a fines de los setenta resultaba funcional en el contexto internacional de la posguerra. Esa visión tenía como rasgos, entre otros, otorgar prioridad al crecimiento; promover la industrialización, no sólo a través de la inversión pública sino también con políticas de fomento; regular la banca para facilitar la intermediación financiera; alentar los bancos de desarrollo; políticas cambiarias flexibles; establecer acuerdos con el sector privado y estimular el ahorro interno para financiar la inversión, entre otros (Suárez Dávila, 2005: 229-231).

El desarrollo requería aprendizajes, y estos ocurrieron en buena medida en los procesos mismos de inversión. Las primeras obras de envergadura emprendidas a fines de los años veinte y principios de los treinta se otorgaban principalmente a constructoras estadounidenses, y entre las cláusulas de los contratos estaba la formación de ingenieros y técnicos mexicanos, que pronto fueron asumiendo responsabilidades directas en obras posteriores (Velázquez Estrada *et al.*, 1996: 147-260). El aprendizaje ocurría no sólo en la ingeniería sino también

[2] El periodo del desarrollo estabilizador se ubica convencionalmente entre 1954 y 1970, pero en ocasiones se utilizan otros cortes para destacar continuidades. En la gráfica I. 2 de este texto se hace un corte de 1940 a 1953 para la tasa media de crecimiento anual, otro de 1954 a 1970 y otro de 1971 a 1982, aunque existen sub periodos marcados en esos tramos.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 46 09/12/19 12:27

en el cuerpo de funcionarios de las instituciones financieras y monetarias, como el Banco de México y Nacional Financiera (Meyer, 1977: 2010). Un caso emblemático de aprendizaje acelerado ocurrió en las industrias petrolera y eléctrica. El proceso incluyó la creación de centros educativos como el Instituto Politécnico Superior, y también en las nuevas empresas privadas que surgieron o florecieron asociadas a la contratación de obras públicas, como los casos de constructoras que empezaron a desarrollar sus propios laboratorios de mecánica de suelos, o que adaptaban o generaban tecnologías para resolver los problemas constructivos.

A principios de los años sesenta un observador externo llamaba la atención sobre la capacidad que en menos de tres décadas habían alcanzado los funcionarios, profesionales y técnicos mexicanos para afrontar las tareas del desarrollo, conducir las políticas de forma eficiente, realizar las obras públicas y en general para sacar adelante los emprendimientos propios del desarrollo (Vernon, 1966). Puede decirse que, efectivamente, eso es lo que había ocurrido en esas décadas, una experiencia del desarrollo como aprendizaje, y que en algunas áreas del empresariado y del conocimiento se había conseguido la masa crítica para tareas competitivas. Sin ese aprendizaje, que en buena medida fue colectivo y compartido entre instituciones públicas, empresas, gremios, colegios profesionales, facultades universitarias y otros, no podría entenderse la capacidad ejecutora que alcanzó el Estado mexicano a partir de los años treinta, y la consistencia y velocidad con la que se emprendieron proyectos complejos, como las presas (Vega Argüelles, 1999), los distritos agrícolas y las obras de irrigación (Mier y Terán y de la Mora, 1988: 525-632) las obras de ingeniería en general (Velázquez Estrada *et al*., 1996: 147-260) o las del Metro de la Ciudad de México que fue emprendido en los años sesenta e inaugurado en su primera etapa en 1969.

El impulso para desarrollar la infraestructura supuso un entramado institucional que activaba al menos los siguientes componentes: acuerdos sociales y políticos bajo el liderazgo gubernamental; nuevos marcos legislativos y reglamentarios; organizaciones públicas para la planeación y la ejecución, entre las que destacaron las comisiones de obras y de cuencas y la misma Comisión Nacional de Inversiones; fondos especiales vinculados a impuestos generales o a fuentes específicas de financiamiento; contrapartes ejecutoras como empresas, juntas estatales y municipales y grupos de interesados; interlocución empresarial y social a través de las cámaras, colegios profesionales y alianzas con universidades. La configuración de tal entramado variaba en los diferentes campos de la inversión pública y la infraestructura, y en general operaba como un acuerdo social para la inversión, a veces tácito, a veces explícito, pero siempre

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 47 09/12/19 12:27

con un programa de inversiones generado desde el Gobierno Federal y con seguimiento desde la presidencia de la república, como ocurrió sobre todo en los cincuenta a través de la Comisión Nacional de Inversiones y luego desde la secretaría de la presidencia.

Algunas de las grandes iniciativas de inversión resultaron emblemáticas para la configuración de una idea acerca de los potenciales del desarrollo nacional y fueron y siguen siendo muy apreciadas, como la Ciudad Universitaria en la Ciudad de México, y otras que significaron grandes retos constructivos aunque no fueron ni son tan conocidas, como la culminación del Ferrocarril Chihuahua-Pacífico, inaugurado en 1961. Además de la realización de un programa arquitectónico innovador cumplido en tiempo, la Ciudad Universitaria significó la proyección de una transformación modernizadora que estaba ocurriendo y era plenamente visible. Carlos Monsiváis contó muchos años después que cuando fue por primera vez a la Ciudad Universitaria lo que apreciaba era una impresión de grandeza, de orgullo nacional, una idea de modernidad, y se preguntaba: "¿Qué ve en CU la sociedad mexicana de la década de los cincuenta? El asomo, el destello, la promesa, el primer gran cumplimiento de la prosperidad…" (Monsiváis, 2013: 25-26). Muy pronto CU adquirió un carácter simbólico relacionado no sólo con la relevancia de la educación superior y sus capacidades de movilización social, sino también con los cambios del imaginario social que estaban ocurriendo entonces y que se reflejaba en ese conjunto educativo (Drago y Torre, 2014: 95-132; Anda, 2013). Estaba ocurriendo una gran transformación arquitectónica que se reflejaba en las nuevas construcciones funcionalistas, no sólo en la capital del país sino también en otras ciudades, y la inversión y la obra pública también estaba operando como estímulo, sobre todo en la infraestructura social, en hospitales y escuelas, pero también en aeropuertos y otras construcciones (Anda, 1995; Lira, 1990; Méndez, 2004).

El último tramo Ferrocarril Chihuahua-Pacífico, por su parte, una de tantas obras complejas que se llevaron a cabo en la década de los cincuenta, es un caso entre las iniciativas desplegadas para incentivar el desarrollo regional, de considerable complejidad en la construcción por ubicarse en la Sierra Madre Oriental y porque requería una cantidad inusual de túneles y puentes. Vista a más de cincuenta años de distancia, la memoria de la obra (Secretaría de Obras Públicas, 1963) llama la atención por la sobriedad técnica, como reflejando que una construcción de ese grado de dificultad (más de 13 km de túneles, casi 250 km de vías que salvaron una diferencia de altura de 1950 metros, 48 puentes y viaductos) debía realizarse en el tiempo previsto. Si acaso la *Memoria* deja entrever con cierto orgullo que todo fue realizado con técnicas y recursos propios, también

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 48 09/12/19 12:27

destacan los detallados estudios previos realizados, que tardaron más que la propia construcción y los ajustes a los proyectos ejecutivos hasta alcanzar los grados de precisión necesarios para emprender la obra. Años atrás otra vía férrea había sido concluida en un entorno físico muy diferente, la del Ferrocarril Sonora-Baja California a través del Desierto de Altar, pero las inversiones en los ferrocarriles, a fin de cuentas, no destacaron en las prioridades de esa época.

Tras el desarrollo de la infraestructura se formaron generaciones enteras de profesionales vinculados sobre todo a las ingenierías, pero también a la formulación de proyectos y a otras disciplinas. Sus testimonios, los de sus descendientes o amigos conforman una perspectiva íntima que ayuda a conformar el cuadro que hizo posible el esfuerzo constructor. Raúl Trejo Delarbre, al recordar a su padre, el ingeniero Raúl Trejo Cabrera (1926-2019), escribió: "la generación de mi padre confió en el progreso porque lo hizo avanzar paso a paso en cada autopista, en cada hidroeléctrica o en cada complejo habitacional. El desarrollismo no fue una ideología sino un contexto económico y político. Los mexicanos de esa generación participaron de la expectación ante la Segunda Guerra, admitieron el tránsito del cardenismo a la revolución institucionalizada, disculparon excesos, pero también reconocieron logros del régimen así solidificado, transcurrieron sus años más productivos en un país enormemente estratificado y desigual, pero en donde el esfuerzo personal permitía vivir con decoro. La clase media se expandió, amortiguando las tensiones entre quienes padecían pobreza extrema y los muy adinerados" (Trejo, 2019).

Por su parte, Rolando Cordera, al escribir sobre el ingeniero Raúl Sandoval Landázuri (1916-1956) comentaba que "en las tres décadas que siguieron al gobierno popular del presidente Cárdenas, tuvo lugar un vasto esfuerzo nacional de creación y ampliación de la geografía humana, económica y social de México. Todo fue en esos años construcción, diseño, planeación de la infraestructura física y social, inspirada por una intensa invención de un futuro nacional que incluyera a todos. La angustia y la desazón que hoy vivimos se agudizan si vemos aquel pasado como uno de audacia constructiva, pero a la vez, la memoria de esta experiencia colectiva, estatal, privada, del trabajo y del intelecto, puede servir de mirador para una pronta reconquista del futuro mexicano" (Cordera, 2006).

El programa constructor de los gobiernos desarrollistas tenía claras intenciones de integración nacional. Fue tan intenso que un destacado historiador y geógrafo llegaría a sostener que "entre 1950 y 1960 la geografía local fue virtualmente rediseñada y su naturaleza domesticada: se argumentaba que ese paso, fundado en los planes de desarrollo del gobierno nacional, pondría al país en el camino de

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 49 09/12/19 12:27

superar una de sus limitaciones seculares, le daría recursos desaprovechados, y le permitiría cumplir al fin el sueño de más de un siglo" (García Martínez, 2004: 92). Tal domesticación alcanzaría a la mayoría de las cuencas hidrográficas y a las planicies irrigables. Tal modificación en la geografía fue plasmada con toda nitidez en uno de los cuadros de Juan O'Gorman, en el que integró un paisaje nuevo, una reinvención del paisaje, podría decirse, repleto de obras flamantes: presas, hidroeléctricas, áreas agrícolas de riego, acueducto, túneles, instalaciones de agua potable, caminos, puentes y viaductos, silos de almacenamiento, puerto marino, aeropuerto, terminales de almacenamiento, fábricas, y al frente de todo, un ingeniero, el topógrafo y el teodolito. En el paisaje O'Gorman pintó unos cuantos árboles dispersos, que acentúan la impresión de que antes había ahí una cubierta forestal que tuvo que dejar su espacio a las construcciones.

La interpelación a tal rediseño de la geografía llegaría hasta los años setenta, con los cuestionamientos a los grandes proyectos de intervención en el trópico húmedo, y hasta que se contó con una legislación y una institucionalidad ambiental capaz de aplicar la reglamentación de impacto ambiental, lo cual ocurrió realmente hasta después del auge petrolero de los setenta.

Pasado el tiempo surgieron visiones críticas sobre la obra constructiva de ese medio siglo que precedió a la crisis de los ochenta, algunas más relacionadas con las implicaciones económicas del crecimiento de la inversión en los años noventa, otras de una perspectiva más general acerca del rol del Estado en la creación de infraestructura. Por ejemplo, Guajardo *et al.* (2010) sostienen la hipótesis de que "las líneas de política seguidas por el Estado mexicano a partir de los procesos de nacionalización han producido resultados subóptimos para el crecimiento y la vida política de México" (668) y que tales resultados subóptimos ocurrieron también en otras áreas de la infraestructura. Es probable, sin embargo, que las perspectivas *ex post* no alcancen a capturar las virtudes o las dificultades de las decisiones que fueron tomadas en otras circunstancias históricas y con otros marcos de actuación.

Obra pública y política

A la distancia, los empeños gubernamentales de construcción de la infraestructura durante las décadas del acelerado crecimiento económico podrían recordarse como el producto de funcionarios y profesionales visionarios, de empresas constructoras pujantes y de proveedores que abastecían de equipos y materiales los proyectos que se ejecutaban en prácticamente todo el territorio. Estuvo presente eso y mucho más, pero no marcharon en el vacío sino en el contexto funcional y organizativo de la normalización política, de las alianzas

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 50 09/12/19 12:27

requeridas por la gobernabilidad, de lo que posteriormente sería nombrado como la economía mixta de mercado, que incluyó no sólo los acuerdos tácitos o explícitos con los empresarios y sus cámaras y los trabajadores y sus centrales, sino también con el partido virtualmente único y dominante.

Como destaca Rogelio Hernández (2016: 96), la élite que gobernaba realmente, la que se encargaba de "la verdadera conducción de la política nacional" estaba ocupada en la administración pública federal y desarrollaba ahí sus trayectorias profesionales y también políticas, ya en parte desde el PRM, pero sobre todo a partir del surgimiento del PRI. Las líneas de relación entre el gran esfuerzo constructivo de los gobiernos posrevolucionarios y el partido eran más bien indirectas, en la medida que los buenos resultados en la promoción del desarrollo facilitaban la estabilidad y una inclusión social que, aun siendo limitada, otorgaba legitimidad a las representaciones políticas organizadas a través de las centrales partidarias y de las otras vías de acceso a la vida política nacional y local. Sin embargo, el partido también propiciaba activamente algunos de los canales necesarios para facilitar el despliegue de acciones gubernamentales a través de la inversión, como la mediación y la gestión de representantes regionales y de las comunidades para acceder a servicios y obras, sobre todo las demandadas en el medio rural, la irrigación, los almacenes y la infraestructura agrícola en general, y lo mismo en las inversiones de agua potable y saneamiento y otras de desarrollo social. Seguramente a esto se refería Raymond Vernon (1978: 574) cuando observaba que "la maquinaria política había madurado hasta un punto en que podía proporcionar los servicios y la seguridad necesarios", al tiempo que advertía del dilema que ya se enfrentaba a principios de los años sesenta: por un lado las fuerzas políticas y productivas se modernizaban y reclamaban una liberalización, por otro el desempeño económico mostraba signos de deterioro que suponían cambios en el modelo de desarrollo, sobre todo para ampliar sus beneficios sociales.[3] Las decisiones relacionadas con la inversión, qué hacer y dónde, cómo equilibrar los intereses regionales vinculados a las obras, cuántos recursos canalizar y a qué ritmo, de qué modo doblegar las resistencias o negociarlas, entre tantos otros problemas mayores o menores, fueron facilitadas por el arreglo político general del periodo del

[3] La edición original del libro de Vernon es de 1963. Enrique Cárdenas (2015: 569-570) considera que el dilema planteado por Vernon se resolvió en los años sesenta con más crecimiento económico, pero que en realidad fue aplazado dos decenios, y "resulta dramático señalar que en cierto sentido prevalece el dilema de Vernon. No se ha logrado liberalizar las fuerzas de la sociedad, persisten poderes monopólicos y fácticos […] que inhiben una mejor distribución de la riqueza y del ingreso, y obstáculos claros a la movilidad socioeconómica".

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 51 09/12/19 12:27

Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y de las primeras décadas del PRI, ya con la preeminencia de los civiles sobre los militares. Tal arreglo se configuró con un poder centralizado en la figura de los presidentes, y también con una mejor administración tributaria y una centralización de los ingresos públicos que había debilitado a estados y municipios, pero que fortaleció las finanzas federales (Aboities, 2004: 272-279) y que, por ende, favoreció su capacidad ejecutiva, indispensable para el fomento económico.

El arreglo político que facilitaba la creciente intervención estatal en el desarrollo, a través del gasto y la inversión pública, entre otras estrategias e instrumentos, era parte de una alianza realmente existente entre Estado y sociedad para un desarrollo nacional integrador, como lo destaca Bizberg (2003: 313-315), por medio del pacto social. Éste iría virando hacia mecanismos más corporativos y políticamente excluyentes con el tiempo, y siempre con una presencia creciente de las nuevas fuerzas empresariales, pero aún a principios de los setenta operó como un marco eficaz para el último e intenso despliegue de la inversión pública, ya en el auge petrolero de fines de esa década.

En tal contexto político e institucional, en los primeros gobiernos posrevolucionarios la relación entre el Estado, los empresarios y sus cámaras tuvo un papel central que osciló entre el acuerdo, la tensión, el conflicto y la colaboración (Alba, 2005: 163-165 y 196-200). En cuanto a la inversión pública y su ejecución, se trató en realidad de una simbiosis: la obra pública indujo y promovió la formación de empresas y conglomerados, incluso ya desde los años treinta (Velázquez Estrada *et al.*, 1996: 172-174), y sus cabezas fueron logrando visibilidad no sólo en los negocios sino también en los espacios políticos. Así fue, sobre todo, con las empresas constructoras, que generaron una compleja y a la vez nítida red con las escuelas y facultades de ingeniería y arquitectura, y con los organismos gremiales y los colegios profesionales, lo que en conjunto se adaptó a los modos e incluso los ritos de la política institucional.

Este sector del empresariado, heterogéneo por el tamaño, productividad y capacidad, admite y aprecia de modo particular la intervención estatal en la economía, a veces de forma abierta, otras de manera más bien oblicua, y eso ha moldeado sus vínculos con el poder y la política. En la época del partido dominante se desenvolvió fluidamente en los modos priistas, se adaptó a las nuevas modalidades de operación de la obra pública tras las crisis de los años ochenta, sobre todo con las obras concesionadas, y ha transitado en las alternancias de partidos en el poder federal y en los estados, participando en concursos de obra pública o buscando asignaciones directas. Su problema de fondo fue el abrupto descenso de la contratación pública por la dramática contracción de la inversión

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 52 09/12/19 12:27

en las dos últimas décadas del siglo XX, y luego por sus fluctuaciones e inestabilidad en lo que va del siglo XXI. La construcción ha logrado sortear sólo en parte la crisis de la inversión pública y la presencia de compañías globales, y es particularmente sensible al bajo crecimiento general de la economía.

Como se relata en una destacada historia de la ingeniería mexicana (Velázquez Estrada *et al.*, 1996: 175), ya a principios de los años cuarenta se planteaban los problemas de las obras por administración directa de las propias autoridades, y se establecieron los contratos por concurso público. El contratismo por licitación dio pie a otros problemas, aunque quizá redujo costos y otros inconvenientes. De ahí en adelante, las diversas leyes y reglamentos de obras públicas y de adquisiciones no lograron eliminar las dudas sobre la corrupción en la realización de la obra pública. Una indagación de Francisco Naranjo en 1948 ya daba cuenta del enriquecimiento acelerado de militares y funcionarios y también de empresarios y contratistas bajo el amparo de procedimientos muy relajados (Córdova, 1973: 378-379). Apenas un quinquenio después de ese estudio de don Francisco Naranjo, el presidente Ruiz Cortines fue enfático en su primer informe de gobierno sobre la necesidad de moralizar el servicio público (Ruiz Cortines, 1953: 33 y 79), y casi tres décadas después el presidente Miguel de la Madrid asumió públicamente la corrupción con sus llamados y acciones para la renovación moral, refiriéndose a las compensaciones al margen de la ley, las conductas inmorales, los negocios ilícitos en los procedimientos públicos, los aprovechamientos ilegítimos y otros patrones considerados usuales. La asignación y ejecución de la obra pública no era o es el único conducto de corrupción, por supuesto, pero ahí ha estado presente como una sombra que contribuyó a su cuestionamiento. Hacia el final de la segunda década del siglo XXI la obra pública siguió bajo el cuestionamiento de la venalidad, a pesar de nuevos controles y procedimientos más estrictos en todo el ciclo de las obras públicas, del fortalecimiento de la fiscalización legislativa y muchas otras medidas, y de la alternancia de varios partidos en el poder.

El prolongado estancamiento

Como se puede ver en la gráfica I.1, luego de su abrupto descenso en 1983, la inversión pública continuaría en una baja constante que terminaría estabilizándose iniciados los años noventa, una década después. La inversión pública fue arrastrada por el intenso ajuste del gasto gubernamental en general, pero especialmente por el realizado en las actividades petroleras, cuyo dinamismo había marcado el auge económico general hasta 1982. Sería el fin no sólo del gran crecimiento económico mexicano, con o sin estabilidad, sino también de los

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 53 09/12/19 12:27

más de cincuenta años en los que la inversión pública fue vista como una de las palancas principales de la promoción del desarrollo, del estímulo a la inversión privada, de la compensación de la actividad económica en las desaceleraciones o en las recesiones, de la complementación del gasto privado en las ramas con más desequilibrios, del impulso a las actividades emergentes que es necesario detonar porque no cuentan con inversionistas particulares, y de las insuficiencias de los mercados en las regiones más rezagadas, entre otros fines.

Desde mediados de 1981 se habían perfilado los signos de inestabilidad externa (Cárdenas, 2015: 640-643): la elevación de las tasas de interés hasta 20 por ciento, primero en EUA y luego en el mundo; la reducción del crédito internacional que limitó la disponibilidad de fondos para los países en desarrollo y para México y reorientó el mercado financiero hacia los préstamos a corto plazo a tasas crecientes; el consecuente aumento del servicio de la deuda foránea; la contracción del mercado internacional para las exportaciones de petróleo y de la mayoría de los bienes comerciables, todos los cuales, entre otros factores, configuraron el contexto mundial de una crisis nacional que no tenía precedente en el medio siglo previo, desde la Gran Depresión. A pesar de estas condiciones, en México se mantuvo el impulso a la expansión. En 1982 el déficit público se elevó considerablemente, mientras se producía una intensa fuga de capitales, el agotamiento de las reservas del Banco de México, el aceleramiento de la inflación, la cancelación de las líneas de crédito externo y una crisis de pagos, depreciaciones del peso, la implantación de controles de cambios y otras medidas que en conjunto configuraron una emergencia que condujo a un drástico programa de estabilización y ajuste, que con fluctuaciones se mantendría por varios años e impactaría el ritmo de inversión y de la actividad económica (Provencio, 1993: 250-256).

En este contexto se dio el saneamiento de las finanzas públicas que redundó en la disminución de las inversiones gubernamentales de 12 por ciento del PIB en 1981 a 7.5 por ciento en 1983 y a partir de ahí se irían ajustando; en 1993 ya se encontraban abajo de 3 por ciento del PIB. Esto fue sólo uno de los componentes, aunque fundamental, del gran viraje estratégico económico y político que marcó el México del fin del siglo XX y los inicios del XXI. No fue una variación coyuntural sino parte de los signos que alteraron las concepciones y las prácticas acerca de los roles estatales en la economía. En el transcurso de los ochenta, la llamada década perdida, los gastos gubernamentales programables, tanto corrientes como de capital, se redujeron en 12 puntos porcentuales del PIB, y, en tanto, el servicio de la deuda pública creció en 7 puntos porcentuales del producto de 1980 a 1990.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 54 09/12/19 12:27

La reorganización de las finanzas públicas transcurrió en medio de un viraje profundo en la intervención estatal directa en la economía, con la extinción, fusión, privatización y transferencia de organismos y empresas públicas, sobre todo a partir de 1985, lo que también afectó las inversiones. El proceso continuó durante los años noventa. Formalmente, se trató de una desincorporación de las empresas no estratégicas ni prioritarias para aligerar sus costos e impactos sobre el déficit público, aunque en los hechos las decisiones y criterios fueron variando según las exigencias del momento. El ajuste presupuestal y la desincorporación de entidades públicas se complementaron con la desregulación económica y con el cambio de reglas de la inversión pública. Como resultado de las operaciones de salida de la presencia pública o de nuevas modalidades de participación privada en actividades como la ferroviaria, petroquímica, transporte y almacenamiento de combustibles, generación de energía eléctrica, construcción de carreteras, entre otras, se relajaron un poco las presiones sobre la inversión pública, lo cual en parte explica los nuevos niveles en los que ésta se estancó tendencialmente durante los años noventa y los inicios del siglo XXI. A pesar del drástico ajuste de las finanzas públicas, del notable cambio en las reglas del juego de la intervención estatal y del entorno macroeconómico tan adverso de los años ochenta, a la distancia no deja de llamar la atención que entre 1983 y 1993 la inversión pública en proporción al PIB promediara 5.3 por ciento, elevada para los estándares de las décadas siguientes. Con todo, de 1982 a 1990 la inversión pública tuvo una reducción promedio anual de 13.5 por ciento a precios constantes. Aunque no se iniciaron grandes proyectos, o al menos no al ritmo de las décadas previas, se sostuvo la inversión para obras en proceso.

Un caso emblemático de los cambios en la inversión fue el de las concesiones carreteras, ocurrido principalmente a principios de los años noventa y en el contexto de las restricciones financieras que impedían más obra pública financiada con fondos presupuestales. Las concesiones se otorgaron en carreteras de peaje. Los cobros en ciertos tramos existían ya desde principios de los años cincuenta en las vías operadas por una subsidiaria de Nacional Financiera, creada en 1949, que al paso del tiempo se convirtió en Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos. La estrategia de ampliación y mejora de carreteras con especificaciones más estrictas de principios de los noventa consistió sobre todo en crear concesiones para su construcción y operación, financiadas en parte o por completo con el peaje. Las nuevas carreteras se construyeron, efectivamente, "…pero en el diseño del proceso de otorgar concesiones se ofreció un nivel de aforo que no se dio. Así, en 1997 varias de las

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 55 09/12/19 12:27

empresas operadoras de las autopistas concesionadas debieron ser rescatadas por el Gobierno Federal en 23 de las 52 autopistas concesionadas 'por causa de utilidad e interés público'" (Guajardo *et al.*, 2010: 696). Las carreteras rescatadas fueron asumidas por la empresa pública Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, con un alto costo para las finanzas públicas. En 2018 la empresa controlaba casi 4,000 kilómetros de autopistas a través del Fondo Nacional de Infraestructura, incluyendo algunas de las rescatadas en 1997 (SCT, 2018: 22).

Parte del problema de ese rescate carretero se debió a la deficiente planeación, pero la crisis de 1995 tuvo un impacto determinante en estas y otras actividades. En la inversión pública dicha crisis significó una reducción de casi 20 por ciento a precios constantes, y medio punto porcentual menos del PIB. Este sería el nuevo piso de la inversión pública, que se mantendría hasta la gran recesión de 2008-2009. A partir de las restricciones adicionales de 1995 para las finanzas públicas el Gobierno Federal lanzó el mecanismo denominado Proyecto de Inversión de Infraestructura con Registro Diferido en el Gasto Público (Pidiregas), por medio del cual una obra pública se financia por el sector privado, y se construye por el mismo agente privado o por terceros, y la entidad pública asume la obligación de adquirir los activos, o bien éstos permanecen como propiedad privada y la entidad pública se reserva el derecho de adquirirlos ante ciertas eventualidades. El pago de las amortizaciones se registra virtualmente como inversión pública, sin impactar el déficit público (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2007: 5-15). Durante algunos años los Pidiregas han llegado a significar más de 40 por ciento de la inversión presupuestaria, difiriendo sus impactos al futuro.

Como parte del Programa para Impulsar el Crecimiento del Empleo de 2009, ya de lleno en la Gran Recesión, fueron reconocidos los pasivos de Pemex por Pidiregas, y contabilizados como deuda neta del sector presupuestario. Esta operación fue, precisamente, la que elevó la inversión pública en 2009 y en los cinco años siguientes (Clavellina, 2019: 19-21). Lo mismo ocurriría en 2014 con los pasivos de la Comisión Federal de Electricidad, previa reforma de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.[4] El panorama de la inversión pública cambió notablemente como consecuencia de las crisis de los ochenta y la de 1995, no sólo en sus montos y composición, sino también en

[4] Agradezco a José Luis Clavellina la aclaración y el apunte que en comunicación personal me hizo sobre el comportamiento de la inversión pública en 2009 y los años siguientes. Cualquier interpretación inadecuada es mi responsabilidad.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 56 09/12/19 12:27

sus formas jurídicas y en sus diferentes modalidades. Tras las concesiones y los Pidiregas, otro paso clave ocurrió en 2012 con la Ley de Asociaciones Público Privadas, para regular proyectos realizados por particulares con contratos de largo plazo entre estos y las instancias gubernamentales, para prestar servicios al sector público, a mayoristas e intermediarios o directamente a los usuarios, utilizando infraestructura proporcionada por las empresas privadas contratantes. Las asociaciones pueden abarcar los campos de servicios sociales, productivos y hasta de investigación e innovación tecnológica. El esquema de asociaciones público privadas tuvo varias modificaciones entre 2012 y 2016, pero los resultados estuvieron lejos de lo esperado, en parte por la reducida cantidad de propuestas, y también por las dificultades intrínsecas y los costos de prestación de servicios, así como por problemas de supervisión y seguimiento.

Obra pública y nuevo imaginario

Como consecuencia de las propias restricciones presupuestarias, pero también por la adopción de enfoques propios derivados de las nuevas concepciones de la intervención gubernamental en la economía, de la búsqueda de más espacios para la inversión privada nacional y extranjera y, de algún modo, por los intentos de encontrar mecanismos para superar dificultades tradicionales de los proyectos de inversión gubernamental, al finalizar la segunda década del siglo XXI estaba implantada una visión sobre la infraestructura en la que la inversión pública pasó a ser considerada sólo como una opción entre otras, incluyendo no nada más las concesiones y las asociaciones sino también la provisión privada. Sin embargo, lo cierto y el dato duro es que la inversión en general, y dentro de ella la pública, no lograron repuntar tras varias oleadas de reformas estructurales, y que con los bajos niveles de inversión se mantuvo un bajo dinamismo y un decepcionante desempeño económico a largo plazo.

Aun así, los bajos niveles de inversión pública no parecen deberse sólo a las disponibilidades presupuestarias tan reducidas, sino también a otros motivos derivados de la capacidad de gestión gubernamental. Un trabajo de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) mostró en 2017 las dificultades de una muestra de proyectos de inversión pública que enfrentaron incrementos relevantes de sus costos debido a cambios recurrentes en los montos contratados, que modificaron sensiblemente las fechas de entrega al prolongarse la ejecución y, por tanto, pospusieron su puesta en marcha, entre otras. Las razones identificadas fueron, a grandes rasgos, las siguientes (Auditoría Superior de la Federación, 2017):

En la planeación, el órgano de fiscalización de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión habla de un proceso deficiente, que no registró adecua-

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 57 09/12/19 12:27

damente los alcances de los proyectos, incluyendo análisis de rentabilidad, contratos inequitativos para las instituciones públicas, mala coordinación para gestionar los trámites de construcción y "predominio de decisiones políticas sobre consideraciones técnicas" [1]. En las causas técnicas, las más recurrentes en la muestra analizada, la ASF destacó las insuficiencias en los proyectos ejecutivos como el inconveniente más destacado, con indefiniciones o imprecisiones en la ingeniería, las tecnologías a emplear e incluso imprecisiones en los sitios en que se ubicarían las obras. Apuntaron también falta o limitaciones de estudios físicos, bases de licitación inapropiadas, "e insuficiencia de personal técnico capacitado para elaborar los proyectos y evaluar las propuestas presentadas por los particulares en las dependencias y entidades, situación que da poca certeza a su autorización" [2].

La ASF registró también un problema atribuible a la forma de presupuestar: la asignación inoportuna de recursos y el retraso en las asignaciones o en las transferencias como efecto de las reducciones durante los periodos de realización. Por parte de las empresas ubicaron impactos en su capitalización, que les ocasionaron modificaciones de costos y consecuencias logísticas. En cuanto a la ejecución de las obras contratadas, junto con el retraso en los anticipos, la supervisión defectuosa y otros asuntos económicos y operativos, la ASF destacó "problemas de carácter social particularmente referidos a derechos de vía, servidumbres de paso y tenencia de la tierra, conflictos sindicales, obras inducidas no previstas, falta de certificados de no afectación ambiental, cambios de uso de suelo y finalmente la recepción inoportuna de los trabajos, la tardía realización de las pruebas de operación y puesta en marcha de los mismos" [2]. Los de índole social fueron, de hecho, el segundo grupo de obstáculos para la obra pública.

Hay pocos análisis detallados sobre las complicaciones que enfrenta la obra y en general la inversión pública, aunque se conocen públicamente sus adversidades. Son temas frecuentes en los medios de comunicación los sobrecostos y retrasos de grandes proyectos, la imposibilidad de ejecutarlos, sus modificaciones a costos elevados o sus cancelaciones, las fallas de carreteras muy transitadas, el mantenimiento inadecuado de las vías de comunicación, la saturación de algunos aeropuertos, particularmente el de la Ciudad de México, entre otros. Es posible, incluso, que todo eso haya nutrido una idea extendida sobre la incapacidad para planear y ejecutar proyectos exitosos, y que tal idea se vincule de forma general a la corrupción, sin considerar que en las vicisitudes de la inversión pública hay también, quizá sobre todo, un origen en las incapacidades tributarias y de financiamiento de la inversión pública, en la pérdida progresiva de prácticas institucionales para gestionar adecuadamente las obras, por ejem-

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 58 09/12/19 12:27

plo en la capacidad para diseñar y evaluar proyectos, en la precariedad hacendaria que está propiciando que se postergue la creación de la nueva infraestructura requerida por el desarrollo y, en todo caso, en la debilidad estatal para propiciar acuerdos eficientes que permitan la intervención privada en los casos que sean necesarios, admitiendo que existen modelos de cooperación eficiente, con sinergias positivas entre el desarrollo nacional, los bienes públicos y los legítimos negocios privados.

Ese imaginario contemporáneo sobre la inversión pública se alimenta aún más con el conocimiento de la calidad de la infraestructura y sus comparaciones internacionales. A pesar del ya largo estancamiento de la inversión pública, la infraestructura nacional ha seguido creciendo, pero no en todos sus componentes ni en todas las regiones, y tampoco a ritmos suficientes. Hay problemas, además, en su mantenimiento, lo que no se refleja en la estadística. La infraestructura se encuentra en una situación paradójica: por un lado, hay áreas emergentes, sobre todo la digital y de telecomunicaciones, atendidas de forma preponderante por la inversión privada, que manifiestan rezagos en sus coberturas, y por otro lado, los servicios convencionales, sobre todo los sociales, del agua potable al saneamiento, de la situación de las escuelas a las instalaciones de salud, que delatan envejecimiento y presiones de demanda por la transición demográfica y por el insuficiente mantenimiento. El Foro Económico Mundial (World Economic Forum, 2018: 202-203) registra que, hasta 2018, la calidad de la infraestructura venía descendiendo en México en general y en la mayoría de los indicadores que toma en cuenta, sobre todo en los de carreteras, ferrocarriles, puertos y aeropuertos. En abasto de electricidad y disponibilidad de asientos en líneas aéreas el Foro identifica mejoras. En conjunto, la infraestructura mexicana (posición 62 de 137 en el periodo 2017-2018) está ubicada por debajo de su competitividad global (51 de 137). Aun así, en conjunto la infraestructura mexicana era comparada positivamente para ese periodo con la de América Latina, pero, como suele ocurrir, desfavorablemente con la de los socios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

Nuevas y viejas tensiones

Crecientemente se fueron acumulando viejas y nuevas tensiones sobre una inversión pública que nunca alcanzó a ser suficiente a pesar de su acelerado crecimiento, que llegó hasta los años ochenta. Destacan tres de ellas. La primera es demográfica, la segunda comercial y la tercera de derechos sociales.

La primera tensión, la demográfica, es antigua, estaba presionando la infraestructura ya desde los años cincuenta y era señalada como uno de los principa-

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 59 09/12/19 12:27

les retos, pues el crecimiento de la población, a tasas que entonces pasaban de 3.5 por ciento anual, generaba demandas crecientes, a las que se sumaban la migración rural-urbana y el consecuente desbordamiento de los servicios de las ciudades. Las tasas de crecimiento poblacional fueron reduciéndose y en la tercera década del siglo XXI estarán por debajo de 0.9 por ciento anual, pero aun así la población mexicana aumentará en alrededor de 25 millones para mediados del siglo, según las proyecciones del Consejo Nacional de Población. Adicionalmente, la transición demográfica está cambiando los requerimientos de infraestructura, de servicios aptos para la población de mayor edad, por ejemplo, y sobre todo está exigiendo servicios de mayor calidad, que suponen una renovación tecnológica y mayor calidad de la oferta en instalaciones médicas, escolares, de esparcimiento, formación profesional y otras.

La segunda tensión es la comercial. El dinamismo de las exportaciones a partir de mediados de los años noventa ha supuesto una demanda sobre la infraestructura ferroviaria, portuaria, carretera y aérea que en veinticinco años ha crecido no sólo por encima del PIB sino sobre todo por arriba de la inversión pública y privada en esas áreas, quizá con la excepción de los servicios de navegación aérea. El último esfuerzo estratégico de mejoramiento carretero, el de los primeros años noventa con los proyectos concesionados y luego rescatados, ha sido rebasado por el flujo de carga en las carreteras y por el incremento consistente del parque vehicular de automóviles y camiones a tasas que están por encima del doble del crecimiento del PIB. Los servicios de transporte aumentaron de 7.1 a 9.6 puntos porcentuales del PIB entre 2000 y 2018, y eso ha tenido implicaciones físicas considerables. En tanto, el pico de la inversión privada y pública en esas actividades se alcanzó en 2012, y desde entonces ha ido declinando a valores constantes.

Además, el tipo de carreteras ha dado un giro: de 2000 a 2018 la extensión de las carreteras federales de cuota tuvo un aumento acumulado de 58 por ciento, y las libres se redujeron ligeramente. Con ello el costo del tránsito vehicular en condiciones medianamente aceptables se encareció notablemente, mientras el de las carreteras libres padece por las malas condiciones físicas derivadas del bajo mantenimiento y por la inseguridad. Algunas de las carreteras libres son prácticamente intransitables para vehículos de carga, entre otras razones porque cruzan los interiores de pueblos y comunidades cuya vida cotidiana resulta alterada por el tráfico foráneo. Así, la longitud y la densidad de carreteras ha crecido, efectivamente, aunque no en las federales, y a un precio mayor para los usuarios, la estructura de costos y la productividad. El transporte ferroviario ha ido recuperando peso en el movimiento de carga, no en velocidad

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 60 09/12/19 12:27

(26.5 kms/hr en 2018, por cierto). Las nuevas necesidades de transporte, asociadas por ejemplo al comercio electrónico, demandarán mejores condiciones de la infraestructura.[5] La tercera tensión, la de los derechos sociales, le agrega nuevos requerimientos al viejo e incumplido reclamo por más servicios sociales y urbanos. En el siglo XX los mecanismos de intermediación política canalizaron las demandas de servicios sociales rurales y urbanos, hasta que esas vías se fueron disolviendo o saturando. La oferta de servicios a fin de cuentas era negociable, y si bien se asumía como obligación del Estado, no se reconocía como derecho. Eso cambió notablemente, pues la propia Constitución reconoce como derechos exigibles los servicios sociales, que en buena medida dependen de una infraestructura limitada y en condiciones que tienden a ser malas, lo que se extiende a escuelas, clínicas y hospitales, servicios de transporte colectivo, dotación de agua y saneamiento, entre otros. Además, la codificación de los rezagos sociales y su vinculación a los indicadores de pobreza ha generado una presión más clara sobre las infraestructuras, y no sólo por el acceso nominal, sino por el acceso efectivo y la calidad de los servicios.

En 2014 el Instituto Nacional de Estadística y Geografía y la Secretaría de Educación Pública dieron a conocer el Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial, Cemabe, correspondiente a 2013. El Cemabe puso al desnudo una situación conocida por algunos, pero ajena a los temas de interés general: el mal estado de la infraestructura de la educación básica pública. Por ejemplo, que 16 por ciento de las escuelas públicas no tenían agua potable, 10 por ciento no disponía de electricidad, 11 por ciento no contaba con servicios sanitarios, 53 por ciento carecía de conexiones a internet. Asombraba y avergonzaba la proporción de escuelas que tampoco contaba con mobiliario básico, como sillas para el personal docente (Instituto Nacional de Estadística y Geografía y la Secretaría de Educación Pública, 2013). Las carencias eran más profundas en zonas rurales e indígenas, y en las entidades federativas más rezagadas, por supuesto. Falta por saberse con detalles similares, municipio por municipio, cómo nos encontramos en los demás servicios. Algunas necesidades son de infraestructura, otras de equipamiento. En ambos casos, y para los fines de la educación pública, quedó al desnudo el verdadero estado de la infraestructura y dibujó de lleno las necesidades de invertir de forma consistente en las necesidades fundamentales del desarrollo.

[5] Toda la información de este párrafo relacionada con el transporte proviene de: Secretaría de Comunicaciones y Transportes, 2018.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 61 09/12/19 12:27

Volviendo al diagnóstico de la Auditoría Superior de la Federación sobre la problemática de la obra pública, parece quedar claro que ésta involucra no sólo la disponibilidad de presupuestos, sino también las debilidades institucionales de planeación, diseño, supervisión y ejecución, pero que la problemática atañe también, y quizá principalmente, a las condiciones para gobernar sobre los bienes públicos. Gobernar los bienes públicos no significa ya controlar, imponer, decidir verticalmente, como lo fue en el pasado, y de hecho como lo fue entre los años cuarenta y los setenta del siglo XX, cuando además las condiciones políticas facilitaban el ciclo completo de la inversión pública, existía una firme voluntad ejecutiva, se le reconocía y exigía al Estado un activismo constructivo, se disponía de financiamiento más o menos constante a mediano y largo plazo y se podía dar continuidad a los programas de infraestructura.

Además de las restricciones presupuestales propiamente dichas y del cambio de visión sobre el propio rol del Estado, se añadieron tres grandes novedades históricas, tres exigencias a la capacidad estatal para la promoción del desarrollo a través de la inversión pública: la ambiental, la del consentimiento y la de la proximidad. Con las tres deberá lidiar cualquier intento de enfrentar las necesidades viejas y nuevas de infraestructura. En la ambiental, porque las inversiones deben minimizar su impacto y sobre todo someterse a las disposiciones preventivas del ordenamiento territorial y ecológico, y además deben diseñarse bajo los nuevos criterios de la adaptación al cambio climático, la salvaguarda de las áreas naturales protegidas, la mitigación de emisiones, el control de residuos y, sería deseable, la protección del paisaje. La del consentimiento, porque los compromisos internacionales asumidos se volvieron derechos plenos en lo que se refiere a la consulta previa informada de las comunidades, lo que supone procesos intensos de información y sobre todo de reconocimiento de derechos territoriales y sociales, lo cual implica cambios en las prácticas relacionadas, por ejemplo, con los derechos de vía, el respeto de los sitios de valor patrimonial y cultural, entre otros. La exigencia de la proximidad, porque la densificación demográfica del país ha elevado el interés por proteger el entorno inmediato de barrios, pueblos, comunidades y ciudades, y se valoran cada vez más los entornos cercanos, la prevención del ruido y el tráfico, entre tantas otras externalidades que no eran valoradas ni evitadas en el pasado. Pero es en este entorno en el que, bajo estas y otras tensiones y condiciones, se debe reconstruir la capacidad del Estado para financiar y sacar adelante una estrategia de inversión que mejore los bienes públicos indispensables para el desarrollo.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 62 09/12/19 12:27

Nota sobre la información estadística

La integración de una serie de largo plazo de la inversión pública supone algunas dificultades de continuidad, por lo que se optó por utilizar las fuentes que ofrecen mejores oportunidades de comparación. De ahí que para la gráfica I.1 se hayan tomado como base los volúmenes de las Estadísticas Históricas de México, del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (1995a y 1995b), de 1925 a 1990, y a partir de 1991 las Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2019), de la serie Gasto Neto del Sector Público Presupuestario. En este caso, como en el de la gráfica I.2, para algunos periodos pueden encontrarse diferencias con otras fuentes, como podría ser el caso de Tello (2014), Solís (1978 y 2000), Ibarra (1978), Clavellina (2019), Ayala (1988), Gracida (2004), Cárdenas (2015), Moreno Brid y Ros Bosch (2010), Moreno Brid *et al.* (2016), Provencio (1993) y otros, tanto en las proporciones como en las tasas reales de crecimiento. Las diferencias pueden deberse a revisiones posteriores de la información, a reclasificaciones en conceptos de inversión o posiblemente a cambios de año base utilizados para estimar la inversión a precios constantes, lo que también puede inducir variaciones en las tasas reales de crecimiento. Para hacer más comparables las series, también se optó por utilizar la información de inversión de finanzas públicas y no la del Sistema de Cuentas Nacionales. Clavellina (2019: 19) explica los factores por los que se presentan diferencias entre ambos conceptos, que en algunos años pueden llegar a ser de más de dos puntos porcentuales del PIB. Los conceptos incluidos en la inversión pública han cambiado en el tiempo, y eso podría explicar las variaciones de algunos años. Los datos de los años recientes incluyen tanto la inversión pública directa como la indirecta, y en algunos periodos, sobre todo entre 2009 y 2014, no necesariamente se refieren a inversiones realizadas en el año fiscal correspondiente, sobre todo cuando se registraron pasivos derivados de los Proyectos de Inversión de Infraestructura con Registro Diferido en el Gasto Público, Pidiregas, lo que ocurrió, precisamente, en 2009 y años siguientes.

Bibliografía

Aboites Aguilar, L. 2004. "El último tramo, 1929-2000", en *Nueva historia mínima de México*. Ciudad de México: El Colegio de México, pp. 262-302.

Alba Vega, C. 2005. "Las relaciones entre los empresarios y el Estado", en I. Bizberg y L. Meyer (coords.), *Una historia contemporánea de México: Actores*. Tomo II. Ciudad de México: Océano/El Colegio de México, pp. 157-200.

Auditoría Superior de la Federación (ASF). 2017. *Problemática general en materia de obra pública y servicios relacionados con las mismas 2011-2016*. Disponible en:

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 63 09/12/19 12:27

https://www.asf.gob.mx/uploads/256_Informes_Especiales/Informe_Especial_Obra_publica.pdf [fecha de consulta: 6 de agosto de 2019].

Ayala Espino, J. 1988. "Estado y desarrollo económico en México: Una visión de conjunto (1925-1982)", en J. Ayala Espino, *Estado y desarrollo: la formación de la economía mixta mexicana: 1920-1982.* Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, pp. 21-64.

Bizberg, I. 2003. "Auge y decadencia del corporativismo", en I. Bizberg y L. Meyer (coords.), *Una historia contemporánea de México: Transformaciones y permanencias*. Tomo I. Ciudad de México: Océano/El Colegio de México, pp. 313-366.

Cárdenas Sánchez, E. 2015. *El largo curso de la economía mexicana: De 1780 a nuestros días*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica/El Colegio de México.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. 2007. *Pidiregas un estudio general*. Disponible en: http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0722007.pdf [fecha de consulta: 17 de agosto de 2019].

Clavellina, J. L. 2019. *Relevancia de la inversión pública en México*. Serie Cuadernos de investigación en Finanzas Públicas. Ciudad de México: Instituto Belisario Domínguez/Senado de la República.

Cordera, R. 2006. "Historias de construcción", en *La Jornada Semanal*, núm. 610, 12 de noviembre. Disponible en: https://www.jornada.com.mx/2006/11/12/sem-rolando.html [fecha de consulta: 31 de agosto de 2019].

Córdova, A. 1973. *La ideología de la Revolución Mexicana: La formación del nuevo régimen*. Ciudad de México: Ediciones ERA.

De Anda Alanís, E. X. 1995. *Historia de la arquitectura mexicana*. Barcelona: Ediciones Gustavo Gili.

_____. 2013. *Hazaña y memoria: La Ciudad Universitaria del Pedregal*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación de Humanidades.

Drago Quaglia, E. y J. Torre Rojas. 2014. "Ideales para una ciudad universitaria", en S. Lizárraga Sánchez y C. López Uribe (eds.), *Habitar CU. 60 años*: *Ciudad Universitaria UNAM 1954-2014*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 95-132.

García Martínez, B. 2004. *El desarrollo regional, siglos XVI al XX*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México/Océano, pp. 83-107.

Gollás, M. 2003. "Breve relato de cincuenta años de política económica", en I. Bizberg y L. Meyer (coords.), *Una historia contemporánea de México: Transformaciones y permanencias*. Tomo I. Ciudad de México: Océano/El Colegio de México, pp. 223-312.

Gracida, E. M. 2004. *El desarrollismo*. Vol. V, colección *Historia económica de México* coord. por E. Semo. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México/Océano.

Guajardo Soto, G., F. Salas y D. Velázquez. 2010. "Energía, infraestructura y crecimiento, 1930-2008", en S. Kuntz Ficker (coord.), *Historia económica general de México: De la colonia a nuestros días*. Ciudad de México: El Colegio de México/Secretaría de Economía.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 64 10/12/19 10:09

Guerrero Mondragón, A. 2005. "El pensamiento económico en México: Etapa de definición del Estado Interventor", en M. E. Romero Sotelo (coord.), *Historia del pensamiento económico en México: Problemas y tendencias (1821-2000).* 1a ed. Ciudad de México: Editorial Trillas, pp. 177-224.

Hernández Rodríguez, R. 2016. *Historia mínima del Partido Revolucionario Institucional*. Ciudad de México: El Colegio de México.

Ibarra, D. 1978. "Mercados, desarrollo y política económica: Perspectivas de la economía de México", en *El perfil de México en 1980.* Vol. I. 9a ed. Ciudad de México: Siglo XXI Editores/Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales, pp. 89-199.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). 1994a. "Inversión", en *Estadísticas históricas de México.* Tomo II. Ciudad de México: Inegi, pp. 719-737.

_____. 1994b. "Producto Interno Bruto", en *Estadísticas históricas de México.* Tomo I. Ciudad de México: Inegi, pp. 400-422.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)-Secretaría de Educación Pública (SEP). 2014. *Censo de escuelas, maestros y alumnos de educación básica y especial, Cemabe,* correspondiente a 2013. Disponible en: http://cemabe.inegi.org.mx/ [fecha de consulta: 14 de agosto de 2019].

Lira Vásquez, C. 1990. *Para una historia de la arquitectura mexicana*. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Azcapotzalco/Tilde Editores.

Méndez Sáinz, E. 2004. *Arquitectura nacionalista: El proyecto de la Revolución Mexicana en el Noroeste (1915-1962).* Ciudad de México: Plaza y Valdés Editores.

Meyer, L. 1977. "La encrucijada", en *Historia general de México.* Tomo IV. Ciudad de México: El Colegio de México, pp. 201-284.

Mier y Terán, C. y J. de la Mora. 1988. "La infraestructura para el desarrollo", en *México: Setenta y cinco años de revolución.* Tomo I: *Desarrollo Económico 2*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, pp. 525-632.

Monsiváis, C. 2013. "La hora de Ciudad Universitaria", en E. X. de Anda Alanís, *Hazaña y memoria: la Ciudad Universitaria del Pedregal*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación de Humanidades, pp. 25-31.

Moreno Brid, J. C. y J. Ros Bosch. 2010. *Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana: Una perspectiva histórica*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Moreno Brid, J. C.; J. K. Sandoval e I. Valverde. 2016. *Tendencias y ciclos de la formación de capital fijo y la actividad productiva en la economía mexicana 1960-2015*. Ciudad de México: Comisión Económica para América Latina y el Caribe-Serie Estudios y Perspectivas 170.

Provencio, E. 1993. "El claroscuro de los ochenta: La década en la perspectiva del desarrollo", en J. J. Blanco y J. Woldenberg (comps.), *México a fines de siglo.* Tomo II. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica/Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, pp. 225-265.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 65 09/12/19 12:27

Romero Sotelo, M. E. 2016. *Los orígenes del neoliberalismo en México: La escuela austriaca*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica/Universidad Nacional Autónoma de México.

Ros Bosch, J. 2015. *¿Cómo salir de la trampa del lento crecimiento y alta desigualdad?* Ciudad de México: El Colegio de México/ Universidad Nacional Autónoma de México.

Ruiz Cortines, A. 1953. *Primer informe de gobierno*. Cámara de Diputados, LX Legislatura, Centro de Documentación, Información y Análisis. Informes presidenciales-Adolfo Ruiz Cortines. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/re/RE-ISS-01-09.pdf [fecha de consulta: 16 de agosto de 2019].

Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT). 2018. *Principales estadísticas del sector comunicaciones y transportes 2018*. Ciudad de México: Dirección General de Comunicación Social.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). 2018. *Criterios generales de política económica 2019*. Ciudad de México: SHCP.

_____. 2019. Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas. *Gasto neto del sector público presupuestario: pesos corrientes multianual (1990-2018), millones de pesos (flujos acumulados)*. Recuperado de: http://presto.hacienda.gob.mx/EstoporLayout/estadisticas.jsp [fecha de consulta: 14 de agosto de 2019].

Secretaría de Obras Públicas. 1963. *Memoria de la construcción del ferrocarril Chihuahua al Pacífico*. Ciudad de México: Talleres gráficos de Editorial Rabasa.

Solís, L. 1978. "La formación de capital", en *La economía mexicana, II. Política y desarrollo.* Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, pp. 157-162.

_____. 2000. *La realidad económica mexicana: Retrovisión y perspectivas*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica/El Colegio Nacional.

Suárez Dávila, F. 2005. "Dos visiones de la política económica en México: Un debate en la historia 1945 a 1970", en M. E. Romero Sotelo (coord.), *Historia del pensamiento económico en México: Problemas y tendencias (1821-2000)*, 1a ed. Ciudad de México: Editorial Trillas, pp. 225-282.

Tello, C. 2007. *Estado y desarrollo económico: México 1920-2006*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía.

Terrones Cordero, A., Y. Sánchez Torres y O. Montaño Arango. 2019. "La inversión pública y privada en la producción de México: Enfoque dual", en *Economía,* vol. 16, núm. 47, mayo-agosto, pp. 125-139.

Trejo, R. 2019. "Un mexicano constructor", en *La Crónica de Hoy*, 29 de abril. Disponible en: https://www.cronica.com.mx/notas-un_mexicano_constructor-1117689-2019 [fecha de consulta: 31 de agosto de 2019].

Vega Argüelles, O. 1999. "El desarrollo de las presas en México", en F. I. Arreguín, C. Herrera, H. Marengo y G. A. Paz Oldán, *El desarrollo de las presas en México: Memorias. Avances en Hidráulica 5*. Ciudad de México: Asociación Mexicana de Hidráulica/Instituto Mexicano de Tecnología del Agua.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 66 09/12/19 12:27

Velázquez Estrada, R., Y. de la Parra Escontría, M. C. Montoya Rivero y A. Gálvez Medrano. 1996. "La ingeniería mexicana hoy: Los primeros pasos 1910-1940", en M. C. Montoya Rivero, R. Velázquez Estrada y A. Gálvez Medrano, *La ingeniería civil mexicana: Un encuentro con la historia*. Ciudad de México: Colegio de Ingenieros Civiles de México, pp. 147-260.

Vernon, R. 1966. *El dilema del desarrollo económico de México: Papeles representados por los sectores público y privado*. Ciudad de México: Editorial Diana [edición original 1963].

_____. 1978. "El dilema de México", en L. Solís (selecc.), *La economía mexicana, II. Política y desarrollo*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, pp. 574-589.

Wilkie, J. W. 1987. *La Revolución Mexicana (1910-1976): Gasto federal y cambio social*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

World Economic Forum. 2018. *The Global Competitiveness Report 2017-2018*.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 67 09/12/19 12:27

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 68 09/12/19 12:27

II. El desarrollo estabilizador y el PRI

Juan Carlos Moreno Brid,
*Hiram Hernández e Isabel Salat**

Introducción: un panorama general del desarrollo estabilizador

El desarrollo estabilizador, la época dorada de la economía mexicana, va de mediados de la década de 1950 hasta inicios de la de 1970. En la búsqueda urgente de dejar atrás de una vez por todas la inflación, la volatilidad, los tropezones económicos y los reclamos por el despilfarro del gobierno de Miguel Alemán, el presidente Ruiz Cortines logró sentar las bases de una nueva agenda de desarrollo que, con grandes luces y no despreciables sombras, perduraría por décadas. Más aún, transformaría radicalmente la estructura productiva y la vida económica y social del país. De hecho en los siguientes sexenios, hasta el de Echeverría (1970-1976) se mantendría dicha estrategia y las mismas líneas de política macroeconómica logrando un crecimiento elevado y sostenido, una baja inflación y la conformación de un sector industrial dinámico con gran capacidad de absorber mano de obra. Innegable, en tan largo lapso surgieron presiones económicas de sectores o gremios y reclamos —unos clamorosos, siendo el más dramático el de 1968— en contra del ejercicio autoritario del poder.

La nueva estrategia de desarrollo estuvo caracterizada por un involucramiento activo del Estado en pro del desarrollo industrial mediante una política proteccionista, subsidios tributarios y financieros, una política monetaria centrada en un tipo de cambio fijo frente al dólar, y una política fiscal avocada a mantener acotado el déficit público. Bajo esta pauta fiscal se dieron dificultades intermitentes en el ámbito presupuestal ante la debilidad estructural de los ingresos públicos. Éstos se vieron crecientemente tensionados de un lado por las presiones para cubrir los rezagos y nuevas demandas de bienestar social y, del

* Profesor, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México. Hiram Hernández es licenciado en Economía por la UNAM. Isabel Salat es licenciada en Economía por la UNAM.

Agradezco los valiosos comentarios de David Ibarra, Mario Luis Fuentes y María Eugenia Romero Sotelo sobre este tema.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 69 09/12/19 12:27

otro lado, por el rechazo de actores económicos y políticos clave a cualquier intento de reforma tributaria de gran calado.

Sería el regimen del presidente Echeverría (1970-1976) testigo y protagonista del fin de esta época dorada, descarrilada por la combinación de: *1)* la acumulación progresiva de ciertas contradicciones, conflictos y desequilibrios internos, *2)* una serie de choques adversos en la economía global, *3)* la pérdida de disciplina fiscal, y *4)* un enfrentamiento entre la clase empresarial y el gobierno. Echeverría, ya desde su toma de posesión, lanzó una propuesta de desarrollo compartido, al reconocer la imperiosa necesidad de distribuir mejor los frutos del crecimiento sin perder la estabilidad económica. Su proyecto quedó dramáticamente incumplido. El cambio en el entorno global y la adopción de ciertas decisiones de política económica internas, rápidamente deterioraron el panorama macroeconómico. La actividad productiva se desaceleró, la inflación se salió de cauce, el déficit de balanza de pagos explotó, y el conflicto social y político interno se exacerbó. Ya agotado en los inicios de su administración, el desarrollo estabilizador llega a su dramática clausura el 30 de agosto de 1976 al reventar la paridad —fija desde hacia 22 años— de 12.50 pesos frente al dólar y pasar a 20.50 pesos.

¿Cuál fue el papel del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en el desarrollo estabilizador? ¿Cómo incidió en su diseño o continuación bajo diferentes presidentes? ¿Hasta qué punto el partido pudo y quiso —o no— señalar al gobierno las limitaciones u omisiones del desarrollo estabilizador e impulsar el redireccionamiento en sus políticas?

El propósito del presente capítulo es precisamente tratar de responder estas preguntas. La investigación cobra hoy adicional relevancia en tanto que el desarrollo estabilizador es uno de los dos únicos largos periodos en que la economía mexicana se expandió a tasas elevadas de manera persistente.[1] En éste, el país estuvo bajo el gobierno de un solo partido, el PRI. Su legimitidad como el espacio relevante de resolución de conflictos políticos, su fuerza como aplanadora electoral y sus prácticas marcaron el discurso y curso de la política nacional. Hoy está en la presidencia un nuevo partido, Morena, que con lenguaje y enfoque nuevos se fija como objetivo "primero los pobres". Para atender esta prioridad se propone acabar con la corrupción y poner en práctica una austeridad (llamada republicana). Aun tomando en cuenta las mayúsculas diferencias

[1] El otro es el Porfiriato. Para un análisis de los factores económicos y políticos detrás de estos únicos dos periodos de crecimiento elevado y sostenido de largo plazo de la economía mexicana véase Moreno Brid y Ros Bosch (2010) y Cárdenas (2017).

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 70 09/12/19 12:27

ideológicas, momentos históricos, entornos económicos globales y panorama nacional puede haber enseñanzas sobre el papel de un partido político abrumadoramente dominante como catalizador o garante de una nueva agenda de desarrollo para un crecimiento elevado, incluyente y persistente, con estabilidad económica y política.

Antecedentes de la época dorada: el PRI y una política macro heterodoxa

Para entender el origen y vigencia durante tan largo tiempo del desarrollo estabilizador hay que llamar la atención a dos pilares clave. El primero reside en la fortaleza que ya había adquirido el sistema político. Efectivamente, para cuando arranca el desarrollo estabilizador el PRI se estaba convirtiendo en la arena legítima de resolución no violenta de disputas por el poder al interior de una élite, la "familia revolucionaria". Asimismo, fue el espacio en que diferentes actores con interés en acercarse al poder adquirían contactos y conocimiento de prácticas "priistas" de moverse en el sistema político de México.

Su génesis no es la de un partido político que después de luchas llega al poder —sea por vía electoral o de otra manera— con una orientación ideológica marcada y una agenda clara de cambio en la economía y en la sociedad. Sus antecedentes, el Partido Nacional Revolucionario (1929) y el Partido de la Revolución Mexicana (1938), surgieron a instancia del gobierno motivados por la urgencia de acabar con la violencia en el reparto, control y preservación del poder entre grupos específicos; en concurrencia electoral con, lejos de ser perfectos, grados de ejercicio democrático de gobierno.

Desde su origen, el PRI fue un partido subordinado al gobierno y de hecho al presidente de la república. Como subraya Cosío Villegas (1975), su Asamblea General en 1951 afirmaba que las "ideas políticas… del presidente Alemán [son] un conjunto doctrinario de tal congruencia, profundidad y precisión al que podemos acudir como fuente autorizada para vigorizar nuestro pensamiento y nuestra voluntad". Ritual que se repite, con mayor o menor énfasis, con Ruíz Cortines y todos los presidentes durante el desarrollo estabilizador. Como declaró otro presidente del PRI, el programa de acción política [del partido] tiene como rasgo central dar apoyo al presidente Ruiz Cortines.

El alineamiento y loas al presidente en turno anulan en el PRI la reflexión y estudio de la realidad concreta. Las críticas profundas muy rara vez se asoman. Rasgo central de la reforma estatutaria del PRI implementada en 1950 fue la creación de su Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (IEPES). Éste fungiría, al inicio de cada administración, como el cuerpo técnico del PRI para elaborar la agenda programática sexenal del presidente. En este empeño,

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 71 09/12/19 12:27

operaba en todo el territorio nacional, organizando encuentros de análisis y deliberación, para tener insumos para formular la plataforma electoral del candidato presidencial atendiendo la problemática anteriormente detectada por el IEPES. Su labor después era poco relevante, en tanto que sus cuadros seguramente se habrían incorporado al gobierno.

El PRI pronto se convirtió en una maquinaria electoral aplastante y, a la vez, en el espacio de máxima negociación política o, más precisamente, de concertación no violenta sobre la repartición del poder entre un grupo selecto. Su éxito tuvo como base el trabajo de sus operadores, respaldados por vastos recursos del gobierno, y percibido tan cercano al Ejecutivo que podría interpretársele como canal de expresión de su voluntad política. El PRI tuvo y ejerció fuerza, recursos y talento para anular o debilitar —por convencimiento, cooptación u otros métodos— gran parte de la oposición que fue surgiendo de algunos grupos económicos, actores sociales o partidos políticos.[2]

Otra de sus bases fue su creciente legitimidad gracias al desempeño de la economía, como se documenta abajo: elevado crecimiento, baja inflación, industrialización y empleo, y avances en la protección social. Así el progreso económico y social contribuía a legitimar el régimen, lo que se traducía en mayor apoyo al PRI en las urnas, éxito electoral, permanencia en el poder y continuidad de la agenda de desarrollo económico, social y política. Efectivamente, su extraordinaria capacidad para asegurar una y otra vez la victoria de sus candidatos a puestos de elección popular permitió que las medidas económicas detrás del desarrollo estabilizador se aplicaran en un horizonte temporal más allá de los mandatos sexenales. Como Lomelí y González (2000) señalan, con el desarrollo estabilizador, las fuentes de legitimidad del sistema y del PRI eran "la revolución, la justicia social, el desarrollo económico y la celebración periódica de elecciones".

No hay que olvidar que el PRI estuvo a cargo de preservar los ideales revolucionarios. Tal tarea, cubierta con gran compromiso ideológico y su subordinación al Ejecutivo, obligó a que su reflexión y discursos fueran menos a los retos y temas estratégicos de la agenda de desarrollo y más a remembranzas y glorificación del mítico pasado revolucionario. En una sociedad que de tiempo atrás no apreciaba la disidencia y cuestionamiento a la autoridad, las prácticas priistas consolidarían la regla política de no cuestionar la voluntad presidencial.

[2] El partido cooptaba a líderes a través del ofrecimiento de candidaturas, posiciones y prebendas. Y, también, mediante beneficios como descuentos y apoyos en especie o efectivo.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 72 09/12/19 12:27

Determinante para las fortunas del desarrollo estabilizador y el devenir del país, en su conformación como fuerza hegemónica el PRI fijó las reglas del verticalísimo juego político mexicano, por muchos años: "con el presidente … ejerciendo las funciones de jefe de Estado, de gobierno, de partido y de árbitro de última instancia en todos los conflictos y, particularmente, en la definición de su propia sucesión" (González Compeán y Lomelí, 2000).[3]

Sin la estabilidad política y continuidad en el poder que garantizó el PRI —y el gobierno— el Desarrollo Estabilizador hubiera sido una mera anécdota y no la época dorada en la historia económica moderna del país. A su vez, las notables mejoras que el desarrollo estabilizador trajo al bienestar de las mayorías y, por demás importante, los beneficios y privilegios que llegaron a ciertos grupos económicos y políticos a lo largo y ancho del país fortalecieron todavía más su legítimidad como el partido *de* y *en el* gobierno. Así se generó un círculo virtuoso entre estabilidad política, permanencia de un partido en la cima del gobierno, elevado crecimiento con baja inflación, abatimiento de la pobreza y legimitidad de un sistema particular de democracia.

El segundo pilar, éste en el terreno económico, del despegue del desarrollo estabilizador fue la respuesta del gobierno en 1954-1955 para dar fin a la retahíla de crisis de balanza de pagos, repuntes de inflación y caídas en el nivel de actividad que sufrió el país entre el fin de la Segunda Guerra Mundial y el de la de Corea. Después de frustrados intentos, el presidente Ruiz Cortines (1952-1958) adoptó una ruta diferente en búsqueda de recuperar la estabilidad macroeconómica, con un novedoso paquete de políticas cambiaria, monetaria y fiscal; todo ello junto con la ratificación del compromiso del Estado —ya anunciado desde Cárdenas— con la industrialización como la vía para el desarrollo del país. Su propuesta —además de remontar la crisis de balanza de pagos y evitar la espiral inflacionaria— vino a constituir el plano —*blueprint*— de la política macroeconómica virtualmente hasta 1970. Su éxito económico y el del PRI transformaron para siempre la vida económica y política del país.

En más detalle, a fines de 1940 e inicios de 1950 la economía mexicana estuvo sujeta al impacto de fuertes choques externos asociados primeramente al fin de la Segunda Guerra Mundial y luego a la guerra de Corea (arranque y terminación). El impacto que tuvieron estos acontecimientos en la actividad econó-

[3] A finales del sexenio de Díaz Ordaz el presidente del PRI en la V Asamblea Nacional Ordinaria (27/02/1968), consideró necesario explicar que: "El gobierno y el partido son afines; pero no idénticos. Marchan paralelamente en cuanto a los grandes objetivos del desarrollo nacional y de la revolución. No [tienen] que coincidir en todo y por todo, siempre y exactamente" (Padilla Couttolenc *et al.*, 1987).

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 73 09/12/19 12:28

mica de los EUA y en los mercados financieros internacionales incidieron con fuerza en la economía nacional. Las variaciones abruptas de la demanda externa, de los términos de intercambio y en los vaivenes de flujos de capital —y las respuestas típicas de política macro para enfrentarlos— se tradujeron en crisis recurrentes de la balanza de pagos, desequilibrios presupuestales, interrupciones en los procesos y proyectos de inversión y en la actividad productiva. Las respuestas usuales —la depreciación cambiaria, más bien forzada y tardía, la instrumentación de barreras a la importación y el recorte del gasto público— habían probado su inefectividad una y otra vez. Rompiendo con esta historia, en 1954-1955 se lanza una iniciativa que vino a ser un parteaguas en las políticas de estabilización macroeconómica de México. A diferencia de los intentos previos, se instrumentó una depreciación cambiaria sobreexagerada y más bien preventiva pues el déficit externo era manejable. La ausencia de posiciones deudoras netas importantes en dólares en el sector privado permitió que la depreciación tuviera mínimo efecto contraccionista. La ascendencia del PRI sobre las organizaciones campesinas, obreras y populares, junto con la acción del secretario del Trabajo (López Mateos), frenaron pacíficamente las demandas salariales.

El paquete se acompañó de una política fiscal expansiva; en particular de un alza de casi 15 por ciento en términos reales de la inversión pública en el sector industrial. A estas medidas se les sumó una reforma financiera que garantizó por buen tiempo la canalización suficiente de recursos del ahorro del sector privado a ayudar a cubrir el gasto público a través de las tasas de encaje legal bancarias. Pasarían casi treinta años sin que se modificase la paridad cambiaria en términos nominales. A su vez, esta pauta de financiamiento del sector público en un marco de compromiso por sujetar el gasto —y por lo tanto el déficit presupuestal— a los límites dados por los ingresos mantuvo una conducción prudente de las finanzas públicas. Empero, tarde que temprano, ante la resistencia a hacer una reforma fiscal profunda, fue recargándose cada vez más y más en capitales externos para financiar el gasto público. La debilidad fiscal se retrató en fragilidad externa, con los riesgos que ello implicó para la sustentabilidad de la trayectoria de crecimiento de la economía y, más aún, de su endeudamiento externo, como se hizo evidente en la década de 1970.

El PRI y el Desarrollo Estabilizador: luces, sombras e instrumentos

En ésta época dorada, el PIB real creció a una tasa media anual de 6.7 por ciento —la más alta de toda América Latina. El alza en términos per cápita fue inédita para un periodo tan largo (arriba de 3 por ciento en media anual) y, por primera vez en décadas, se recortó la brecha relativa al PIB per cápita de los

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 74 09/12/19 12:28

EUA. El auge en la formación bruta de capital fijo fue un crucial impulso. Subió cinco puntos como proporción del PIB, al pasar de 14.8 en 1955 a 20 por ciento en 1970 (INEGI, 1999a), lo que imprimió dinamismo a la demanda agregada a la vez que modernizó y amplió el capital productivo, elevando la tasa de crecimiento potencial de la economía.

La inversión pública subió en tres puntos y la privada en ocho puntos al ubicarse en un monto equivalente a 13.4 por ciento del PIB. Esta relación de complementariedad entre ambos componentes se contrapuso a la visión imperante —ideológica más que teórica— que presuponía una tendencia al desplazamiento de la inversión privada por la pública (*crowding out*).[4] Su sinergia acusaba coincidencias de fondo entre el gobierno y las élites empresariales en cuanto a la visión de México como una economía en acelerada industrialización gracias a la intervención tanto de la empresa privada como a los estímulos del Estado. Como aliciente a la acumulación de capital privado, las ganancias se gravaron a una tasa baja, y la inversión pública se dirigió a proyectos complementarios de ésta (principalmente infraestructura social), que generó importantes externalidades positivas para la empresa (Ortiz Mena, 1970). Fue evidente la concordancia entre ambos sectores en cuanto a cuáles eran las restricciones más acuciantes (*binding constraints*) al desarrollo del país y cuáles los instrumentos de política económica más adecuados para removerlas. El espectacular crecimiento de la economía —en contraste con repuntes previos— se acompañó de una baja y estable inflación. El índice de precios al consumidor promedió un alza de 3 por ciento anual.

Como afirman Moreno Brid y Ros Bosch (2010), en los "…*trente glorieuses*, la economía y la sociedad fueron radicalmente transformadas". De ser rural, el país entró en una senda de rápida urbanización. Hacia el final del periodo, cerca de 60 por ciento de la población residía en ciudades, frente a 35 por ciento que lo hacía a mediados de 1950. El paso del campo a la ciudad, dejando atrás situaciones de pobreza, ocupaciones de baja productividad y restringido acceso a servicios de salud y educación, conllevó mejoras en el bienestar general de la población. En 1970, tres cuartas partes de ésta era alfabeta, y la esperanza de vida era de 61 años (frente a 39 años al inicio de esta fase). En esa misma década casi la mitad de las casas ya contaban con instalaciones de gas y electricidad, cuando quince años antes menos de una quinta parte las tenía. El salario real subió a una tasa media anual de 4.5 por ciento, lo que fortaleció el mercado

[4] Exenciones fiscales, subsidios y programas especiales de desarrollo sectorial fueron incentivos fuertes a la inversión privada (Buffie y Sanginés Krause, 1989).

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 75 09/12/19 12:28

interno. Por ejemplo cabe señalar el auge en las ventas de electrodomésticos, televisores, teléfonos y automóviles. Sus ventas crecieron a tasas muy por encima de las del aumento de la población adulta. Pero, aunque la distribución del ingreso tuvo cierta mejora y hubo una reducción significativa en la incidencia de la pobreza —acompañada por un aumento en la cobertura en el acceso a la salud, la educación y vivienda (Cárdenas, 2015)— siguió altamente concentrada.[5]

Una mirada más detallada a las políticas económicas

Tan elevado y persistente crecimiento económico sin inflación se pudo lograr solamente con un magistral manejo de las políticas de demanda y de oferta, que dieron lugar a una ampliación sistemática del poder adquistivo de buena parte de la población *pari passu* con una transformación de la estructura productiva. Parte —y de hecho objetivo central— de este cambio estructural fue el sector manufacturero. Se expandió a una tasa media cercana a 9 por ciento anual, gracias a su avance en la sustitución de importaciones y en aprovechar la ampliación del mercado local.[6] Entre 1955 y 1970 la manufactura subió ocho puntos y se ubicó en 23 por ciento como proporción del PIB. Su dinamismo se acompañó de un alza moderada de la productividad, retraída parcialmente por la elevada presencia de pequeñas empresas, informales, con dificultades en acceso al finaciamiento y a tecnología moderna.

En México, al igual que en el resto del mundo en desarrollo, la industrialización se dio bajo el liderazgo del Estado, aplicando una vasta gama de políticas e incentivos, aunque no siempre consistentes entre sí en espacios y tiempos.[7] En un nivel muy general, la estrategia tuvo las siguientes líneas programáticas: *1)* aprovechar la expansión del mercado interno, *2)* promover la sustitución de importaciones, y *3)* fomentar ciertas actividades manufactureras "nacientes" consideradas como prioritarias. La estrategia de industrialización descansó en los siguientes instrumentos de política: *1)* protección comercial, *2)* acceso subsidiado a energía y a algunas materias primas, *3)* exenciones arancelarias que —junto con la apreciación del tipo de cambio real— favorecían la impor-

[5] Según Székely (2005) la incidencia de la pobreza alimentaria pasó de 64 por ciento en 1956 a 24 por ciento en 1968.

[6] La industria automotriz, la química, la de maquinaria y equipo eléctrico y la de hule registraron las mayores caídas en los coeficientes de penetración de las importaciones —entre las que más se expandieron en este periodo— y se caracterizaron por una presencia decisiva de empresas transnacionales.

[7] En el periodo posrevolucionario, ya desde Cárdenas y el Estado se colocó a la industrialización como prioridad en la agenda de desarrollo.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 76 09/12/19 12:28

tación de maquinaria, *4)* programas de desarrollo sectorial, y *5)* inversión pública masiva en infraestructura y provisión de ciertos insumos esenciales y bienes públicos.[8]

Es de señalar que en esa época había consenso de que la industrialización solamente se lograría con la intervención e impulso del Estado, actuando en coordinación con el sector empresarial privado. La protección comercial y los demás incentivos respondían tanto a líneas estratégicas de la agenda de desarrollo como a la presión e intereses de la emergente clase industrial. Por ejemplo, la Concamin y la Canacintra argumentaron con fuerza a favor de la imposición de barreras adicionales a las arancelarias, incluyendo límites a la inversión extranjera para operar en diversas actividades productivas en las que ya había presencia conspicua del empresariado nacional. Además de perpetuar la protección comercial, los subsidios y programas de fomento, se pedía preservar la *mexicanización* del capital manufacturero. Todo ello, si bien muy favorable a los intereses de corto plazo del empresariado nacional —y también de los empleados en dichas industrias y las cúpulas sindicales— minaba en el largo plazo la competencia internacional y local; sobre todo en ausencia de regulación efectiva contra las prácticas monopólicas.

Esa forma de impulsar la industrialización —acotando la competencia externa— fortalecía a un grupo privilegiado de empresarios y representantes sindicales a los que se les garantizaban beneficios pecuniarios muy por encima de sus capacidades reales en ausencia del cobijo estatal. La repartición de parte significativa de los beneficios del crecimiento económico entre los entes corporativos, centrales o confederaciones seleccionadas e integradas al PRI construía y consolidaba una masa crítica de apoyo político a la agenda del desarrollo estabilizador.

Tal proceso de inclusión y cooptación garantizando beneficios, privilegios e incluso voz a los "de adentro" y de sanciones, exclusiones o incluso represión de diversos grados para los "de fuera", fue un talento del PRI que apuntaló el despegue del desarrollo estabilizador y la paz social. Sin embargo, gradualmente se fue convirtiendo en un obstáculo a modificaciones importantes en la estrategia de desarrollo que pudiesen poner en riesgo las posiciones privilegiadas de la, digamos, familia priista ampliamente entendida. Esta dificultad se acrecentó a medida que cobró ritmo la profunda transformación económica y social del país, dando presencia en la escena nacional a actores económicos nuevos, como

[8] Abundan los estudios de la industrialización en México. Para el periodo que nos ocupa véase *inter alia* las contribuciones de Ten Kate, Ros y Clavijo, E. Cárdenas, Clark Reynolds, Moreno Brid y Ros Bosch.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 77 09/12/19 12:28

por ejemplo las clases medias y los movimientos obreros independientes. Los intereses de éstos actores —no incorporados al PRI y con escaso interés de hacerlo— reflejaban, señalaban y crecientemente demandaban cambios en el modelo de desarrollo económico, y en la repartición o acceso al poder político. Sus demandas chocaban con los intereses encasillados de antiguos miembros corporativos del PRI, cuyas funcionalidades tenían cada vez menos sintonía con la profunda transformación en curso que trajo el desarrollo estabilizador. Los intereses políticos y económicos del pasado entraban en conflicto más y más con el futuro del país. La resolución de este conflicto, en contradicción con la "*raison d' être*" del PRI, tendía a ocurrir fuera del partido. Paradójicamente un partido cuyo talento en la inclusión de actores económicos, sociales y políticos relevantes fue la plataforma del desarrollo estabilizador, se encontraba crecientemente capturado por intereses anquilosados que bloqueaban la posibilidad de hacer giros o cambios de relevancia en la agenda de desarrollo.

Por el lado de las políticas sobre la demanda agregada, un factor *sine qua non* para abatir la inflación fue la disciplina fiscal. Ante escándalos por los despilfarros de la gestión de Miguel Alemán (1948-1952), ya desde su campaña presidencial, Ruiz Cortines puso como promesa la austeridad en las finanzas públicas. A partir de ahí todas las administraciones subsiguientes, en este periodo de oro, fijaron como objetivo el evitar alzas del déficit público que pudieran ser —o verse como— insostenibles. En este empeño, con el desarrollo estabilizador comenzó a fincarse una estrategia de financiamiento no-inflacionario del déficit presupuestario por varios caminos. Por una parte, merced a una reforma regulatoria, el gobierno pudo recurrir a los ahorros, digamos forzosos, del sector privado para financiar su déficit a través de imponer requerimientos de reserva a la banca. Ello posibilitó que el Banco de México dejase de ser la fuente de financiamiento del gasto público (Solís, 1979). Y mediante un sistema compulsivo de asignaciones de portafolio, de "cajones de crédito", la banca privada canalizó recursos para financiar proyectos en actividades seleccionadas por el gobierno (Brothers y Solís, 1966; Hansen, 1971). Las modificaciones regulatorias y las tasas de interés reales positivas en un contexto de expansión económica sostenida impulsaron el ahorro privado y la intermediación de recursos financieros al sector privado. El aumento del cociente de ahorro financiero al PIB reforzó la posibilidad de cubrir el déficit público con recursos canalizados por la banca privada, de manera no inflacionaria.

Esta forma de enfrentar el reto del financiamiento no-inflacionario del gasto público funcionó por un tiempo. Pero terminó empujando al presupuesto a recargarse tarde que temprano en el crédito externo, con los riesgos inherentes

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 78 11/12/19 11:01

—como evidenció el país tiempo después, en los años setenta— en un contexto de debilidad y fragilidad de los ingresos públicos, apremiantes rezagos sociales y un papel activo del Estado en la inversión en la infraestructura. En otras palabras, la solución postergaba, pero no obviaba la necesidad de hacer una reforma fiscal; necesidad que fue una asignatura pendiente del desarrollo estabilizador.

En la primera mitad de los sesenta hubo un par de intentos por implementar una reforma fiscal.[9] Resultaron en sendos fracasos en tanto que la carga tributaria de 1960 permaneció casi igual diez años después (10.3 por ciento *vs,* 12.3 por ciento); lejos, muy lejos de la meta original (20 por ciento). Peor aún, los cambios aumentaron la carga impositiva a los salarios y la disminuyeron a las ganancias e ingresos sobre el capital. Insistir en la disciplina fiscal, con una restricción de ingresos del sector público —aunada al congelamiento de tarifas eléctricas, de gas y de otros servicios del sector público— se tradujo en recortes del gasto público en desarrollo social, afectando las condiciones de la población.

Otro aspecto más de la política macroeconómica que actuó como catalizador de la baja de la inflación fue el tipo de cambio nominal fijo; posibilitado por la sobre-depreciación preventiva del tipo de cambio nominal que, como comentamos, se instrumentó con Ruiz Cortines. Ello canceló una fuente tradicional de brotes inflacionarios y abarató los precios de los bienes importados. Empero, a medida que las tasas de inflación interna y externa comenzaron a divergir, se erosionó la competitividad de precios de la manufactura mexicana en el mercado internacional. La tendencia a la apreciación del tipo de cambio real minó las posibilidades de impulsar las exportaciones y, a su vez, se convirtió en una amenaza a una posible reducción de la protección arancelaria. En términos de economía política tuvo implicaciones importantes creando resistencias de grupos empresariales a revisiones de fondo en la estrategia de protección y de subsidio.

En este periodo, además de habilidad técnica y política, hubo la fortuna que el sector externo evolucionara de manera estable, sin provocar choques adversos considerables en la economía mexicana, ni por la vía de los términos de intercambio, de la volatilidad de capitales, o de la demanda externa que desequilibraran la balanza de pagos o las finanzas públicas.

Ahora bien, la baja de la inflación no descansó solamente en el manejo de la demanda agregada. Para lograrlo, la estrategia implicó políticas de conducción

[9] El más relevante fue el de Ortiz Mena (SHCP) con Nicholas Kaldor quien apuntó la ineficiencia e injustica como las mayores fallas del sistema tributario mexicano y propuso corregirlas aumentando la base gravable mediante la acumulación de los ingresos del trabajo y los de rentas, intereses y dividendos. Nunca se aplicó.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 79 09/12/19 12:28

de la oferta mediante fuerte intervención estatal. La inversión pública y una serie de iniciativas para incentivar la producción rural fueron clave en los inicios del desarrollo estabilizador para romper cuellos de botella y asegurar la oferta de alimentos e insumos para la agroindustria. A su vez, la abundancia de mano de obra proveniente del campo a incorporarse en la industria y el manejo corporativo del Estado —con el PRI como su brazo de integración y control de los actores de peso de las clases obrera y campesina— contuvo presiones por el lado de las remuneraciones y salarios. Cabe señalar que el salario mínimo no fue usado como instrumento de contención inflacionaria. Su poder de compra aumentó de manera persistente en este periodo y seguramente ayudó a empujar al alza a los salarios medios.

El agotamiento del modelo: síntomas y causas

En los años sesenta comenzaron manifestarse signos de agotamiento del modelo. Era motivo de orgullo el dinamismo de la industrialización del país, pero se ponía en duda su viabilidad sin el apoyo gubernamental. Y era patente la enorme dificultad de avanzar en la sustitución de importaciones en maquinaria, equipo y productos de alta tecnología. También inquietaba la incapacidad de penetrar los mercados externos de manufacturas. Romper el sesgo antiexportador del modelo y asegurar la solvencia de largo plazo de la manufactura sin acudir al apoyo oficial del gobierno pasaron a ser interrogantes que cuestionaban la vigencia del desarrollo estabilizador (véase Ortiz Mena, 1970). La falta de competitividad internacional manufacturera chocaba, a su vez, con la valoración de la política de tipo de cambio fijo. Puesto de otra forma, la tendencia a la apreciación real del tipo de cambio ponía en tensión las prioridades de estabilidad de la inflación con las de la industrialización. A la vez, el proteccionismo indujo distorsiones que con el tiempo se agudizaron. En el mercado de trabajo, la importación preferencial de bienes de capital y los subsidios a la inversión en capital físico distorsionó el uso relativo de la mano de obra. Y pese a que las licencias de importación debían suspenderse a los tres o máximo cinco años de otorgarse, muchas se volvieron un apoyo permanente (Solís, 1981; Moreno Brid y Ros Bosch, 2009).

Por su parte, el desempeño agrícola comenzó a deteriorarse a medida que el desarrollo estabilizador fue apostando más por la industria y menos por el sector rural. Si bien en un principio el aumento de la oferta agrícola estaba arriba en la agenda, ello fue cambiando y tanto la inversión pública como los instrumentos de fomento al desarrollo fueron orientándose hacia otros sectores. El rol del sector agrícola pareció apuntar cada vez más a proveer insumos y

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 80 09/12/19 12:28

alimentos baratos —más por bajos precios que por alza en productividad— que a fortalecer su capacidad de acumulación. En los sesenta se registró una caída de entre 20 por ciento y 40 por ciento en los precios relativos del maíz, frijol y trigo, frente a los bienes manufacturados. Este deterioro transfirió excedente del campo a la ciudad. A ello se le sumó la restricción crediticia a las actividades del campo, aunado a los rendimientos decrecientes que la reforma agraria enfrentó a medida que las nuevos repartos eran de tierras de baja calidad y productividad. El franco declive del sector agrícola se impondría como una limitante más al crecimiento económico, en particular por su presión sobre las finanzas públicas (Solís, 1979). El deterioro de las condiciones de vida en el campo, tradicionalmente muy golpeadas, se vuelve una chispa de conflicto social en particular el sur del país; el PRI hizo mucho por apagarlo, mediante su influencia en la Confederación Nacional Campesina y en organizaciones populares rurales. Pero no pudo contenerlo totalmente. El desencanto y reclamo social unidos a la politización dieron origen a movimientos guerrilleros que en última instancia fueron eliminados.

El abandono de las políticas para el campo redundó en detrimento de la cohesión social y derivó en una agudización de la incidencia de la pobreza en las áreas rurales. De hecho, pese al crecimiento del PIB a ritmos elevados por tantos años y a los esfuerzos sostenidos del gobierno para tratar de dotar a la población de servicios sociales, para fines de los sesenta la mayoría de la población seguía viviendo en condiciones de pobreza. En síntesis, los beneficios del crecimiento estuvieron lejos de ser repartidos equitativamente. Hacia fines de 1960 los 4 deciles más bajos recibían poco más de 10 por ciento del ingreso total, es decir, apenas la cuarta parte de lo que el decil más rico (más de 42 por ciento) (Moreno Brid y Ros Bosch, 2009). Medida por el coeficiente de Gini, para fines de 1960 la desigualdad era muy alta (0.54), de hecho similar a la de 1950. A pesar del elevado crecimiento y los avances en la política social, una proporción inaceptable de la población sufría desnutrición y carecía de acceso a servicio médico. El desordenado carácter del boom de urbanización se refleja, por ejemplo, en que más de la mitad de las viviendas carecían de agua o drenaje. Todo ello sin contar las profundas disparidades entre regiones o entre el campo y la ciudad. A pesar del gran progreso, la pobreza y la desigualdad seguían siendo enormes problemas a resolver.

En el ámbito fiscal, no cabe afirmar que el agotamiento del modelo se acompañó de una pérdida de disciplina, o que hayan surgido presiones inflacionarias vía ejercicios deficitarios. Pero se puede sostener que había conciencia de que los ingresos públicos eran insuficientes para resarcir los rezagos básicos lace-

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 81 09/12/19 12:28

rantes de la pobreza, atender las necesidades de protección y seguridad social de la creciente población, y cumplir con los requisitos de modernización de la infraestructura.

Aunado a ello se percibía una mayor vulnerabilidad del sistema en tanto que el financiamiento del sector público estaba recargándose más en flujos de capitales externos; algunos de corto plazo. Los repetidos intentos de llevar a cabo una reforma fiscal profunda fracasaron. Los sectores privilegiados de este modelo simplemente carecían de voluntad, de la conciencia de que los impuestos son el precio que paga una sociedad para vivir de manera civilizada. La reforma fiscal fue el gran pendiente del desarrollo estabilizador.

En lo político también surgieron manifestaciones en tanto que diversos grupos reclamaban mayor espacio en la esferas de decisión y un ejercicio democrático, no autoritario del poder. En este tema, el intento de reforma impulsada por Carlos A. Madrazo —dirigente nacional a mediados de los 1960— fue el cuestionamiento interno más importante a las prácticas autoritarias del PRI desde su fundación. Cimbró los pilares del poder político de caciques regionales, en lo concerniente a la repartición de posiciones clave del partido en las candidaturas de elección popular. Pero la resistencia interna, liderada por Díaz Ordaz, bloqueó su esfuerzo innovador de realizar elecciones internas para seleccionar candidatos a los diferentes cargos.

En contradicción con la imagen del desarrollo estabilizador como un proceso armónico, está la serie de conflictos y estallidos sociales que enfrentó: *1)* la movilización del Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros de la República Mexicana (STFRM) (1947-1959), liderada por D. Vallejo, que pidió aumento en salarios y prestaciones: la respuesta oficial fue la detención de dirigentes y el despido de cientos; *2)* la protesta de los telegrafistas, en febrero de 1958, por mejores condiciones salariales, detonó el desconocimiento de los líderes del movimiento, y culminó con el regreso a actividades laborales sin conseguir la realización de sus demandas; *3)* el Movimiento Revolucionario del Magisterio, también de 1958, encabezado por O. Salazar, consiguió un aumento salarial considerable; *4)* la fundación en 1961 del Movimiento de Liberación Nacional, encabezado por el ex presidente Cárdenas, promoviendo postulados a favor de la revolución cubana y antiimperialistas; *5)* la Central Campesina Independiente (1962-1963), creada a raíz del asesinato de Rubén Jaramillo en 1962, inspiró guerrillas en el país (Vázquez, 2015); *6)* el Frente Electoral del Pueblo (1963), agrupaba personajes de distintas ideologías para impusar la candidatura de Ramón Danzón Palomino a la presidencia, pero el gobierno impidió su participación en las elecciones, con criterios legalistas (Vázquez, 2015); *7)* la protesta de la

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 82 09/12/19 12:28

comunidad médica surgida el 20 de noviembre de 1964 y que duró hasta el 26 de agosto de 1965, para exigir aumento salarial y mejoras en las condiciones de trabajo de los médicos (la protesta fue desprestigiada y sus líderes detenidos), y *8)* la matanza de Tlatelolco (1968), que delimita un antes y un después en la vida pública, por la respuesta violenta del gobierno, enfrentando reacciones cada vez más agresivas; citando: "El movimiento estudiantil de 1968 marcó por fin, la ruptura definitiva del sistema corporativo oficial como instrumento eficiente de control social […] se inició una nueva época que culminó en el movimiento contra el fraude electoral de 1988" (Rivera, 2006). Rasgo revelador de los pocos grados de separación entre el PRI y el gobierno es que la postura oficial del partido ante estos acontecimientos siempre fue de apoyo al presidente, a sus acciones y políticas, pese al creciente descontento y cuestionamiento que pudiera generarse al interior de las propias filas del partido (González Compeán y Lomelí, 2000).

El PRI como motor y freno del desarrollo estabilizador

Dada la relación de subordinación tan marcada al Ejecutivo, desde su propio origen, misma que fue mantenida a lo largo de todo este periodo, es prácticamente imposible juzgar el papel de PRI en el desarrollo estabilizador con independencia del papel del mismo gobierno. Como Luis Garrido lo señala: "…en realidad, el partido es un instrumento de quien lo coloca en el poder. No se trata de un organismo que brinde consejo y asesoramiento técnico en la liza política, sino de la maquinaria que se mueve en cada elección a través de las confederaciones obreras y campesinas y sindicatos burocráticos, a cuyos directores se les garantizan ciertas curules para cubrir la votación correspondiente" (De Garay *et al*., 2003). "Su fortaleza y valía reside entonces en su capacidad de integrar en su organización, en su programa, a grupos sociales, económicos y políticos específicos y servir de caja de resonancia de sus intereses y de […] eficaz control sobre sus agremiados" (Pacheco, 1991).

El PRI fue instrumento de gobierno, el ente del que salían en las campañas electorales de cada sexenio las ideas centrales del programa del nuevo presidente. Su legitimación por y su cercanía con la élite gobernante le permitía capturar o reflejar sus intereses y valores, mismos que serían clave en el diseño de la estrategia de desarrollo a adoptarse. Pero también, en la medida en que sus cuadros técnicos —vía IEPES— peinaban el país auscultando al México profundo y al otro, la agenda de desarrollo no era ajena a los grandes problemas nacionales. El balance entre ambas visiones, entre ambas preocupaciones y urgencias marcaría la senda. Al respecto, y en última instancia, el molargo económico y su gran transformación trajo mejoras en el bienestar general de la población,

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 83 09/12/19 12:28

modernización de la infaestructura, industrialización y el paso del campo a la ciudad, sacando a millones de la pobreza. Empero el evance fue insuficiente para grandes contingentes desfavorecidos de la población. La distribución del ingreso, de la riqueza y del poder siguió altamente concentrada en unos cuantos, para los que las masas eran más bien parte del escenario.

El PRI fue por décadas el catalizador, el garante para la continuidad del modelo de desarrollo y la estabilidad política del sistema. Su fuerza operativa electoral, su carácter de espacio legítimo para resolver sin violencia las disputas de poder entre la familia revolucionaria y su capacidad de incorporación de nuevos actores con peso político o económico relevante fueron condiciones indispensables para el desarrollo estabilizador. Su carácter de partido hegemónico, evidente desde los cincuenta, continuó hasta 1988, cuando sufrió la fractura por la salida del ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas, quien contendió en la oposición por la presidencia.

Dado su carácter de instrumento político del gobierno, y su integración por grupos corporativos clave y beneficiarios del sistema y del funcionamiento del modelo de desarrollo, en un régimen vertical con mínima tolerancia a la posibilidad de disentir, es iluso pensar que el PRI podría marcar altos, o exigir giros en las políticas económicas y sociales detrás del desarrollo estabilizador. El partido, para fines prácticos, era el gobierno; un gobierno en que la autocrítica —y menos pública— era cuerpo extraño. Así, si bien para un observador externo, ya en la década de 1960 podría ser fácil señalar la necesidad de llevar a cabo una reforma fiscal incluyente y recaudatoria, racionalizar el andamiaje de protección comercial, o hacer una reforma laboral para tener sindicatos independientes, dentro del partido eran reflexiones contenciosas. Los intereses de los diversos poderes y grupos representados en el propio partido y gobierno entraban en *impasse*, y las propuestas al respecto no llegaban a concretarse.

Como apuntó Raymond Vernon en lo que fue conocido como su famoso dilema: la economía requería una serie de cambios en la política económica para liberalizar las fuerzas económicas, de mercado digamos, para evitar caer en un estancamiento e inestabilidad con consecuencias sociales graves. Pero si se hacían estos cambios, la oposición política a ellos podría ser excesiva y con un riesgo político elevadisimo (Vernon, 1963, citado por Cárdenas). Faltó subrayar en esta versión del dilema de Vernon que tanto el diagnóstico y convencimiento de la necesidad de cambio como la oposición férrea a este convivían en el PRI, en el gobierno. En ese sentido, el fin del desarrollo estabilizador en los sesenta fue, parafraseando a T. S. Eliot: "Así es como acaba el mundo. No con un estallido sino con un quejido".

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 84 09/12/19 12:28

El estallido que resolvería el dilema de Vernon vendría muchos años después, con una crisis fiscal y de balanza de pagos.

Puesto de otra manera, el papel del PRI en el desarrollo estabilizador semeja al de un técnico brillante que raya la cancha instaurando una suerte de *fair play* para que los jugadores no se machaquen en la contienda, se asegura por diversos medios persuasivos de ganar la liga cada seis años, pero —por su subordinación al dueño y patrocinadores del equipo— se abstiene de señalar los fallos y necesidad de cambios en el modelo de juego. Solamente cuando los mecanismos de control y la legitimidad se fueron debilitando y el equipo entró en crisis fue que el técnico y el dueño del equipo pudieron o se vieron forzados a modificar el modelo.

Bibliografía

Acemoglu, D. y J. A. Robinson. 2014. *Por qué fracasan los países: Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Ciudad de México: Planeta/Paidós Booket.

Ackerman, E. F. 2018. "El PRI y la sociedad civil", en *Nexos*, 9 de enero.

Adler-Lomnitz, L., R. Salazar Elena e I. Adler. 2004. *Simbolismo y ritual en la política mexicana*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.

Aguilar Camín, H. 1987. "Historia personal del PRI", en *Nexos*, 1 de octubre.

_____. 2009. "PRI ¿El poder para qué?" en *Nexos*, 1 de marzo.

Anda, C. 2006. *México y sus problemas socioeconómicos.* Ciudad de México: Editorial Limusa, pp. 203-204.

Brothers, D. y L. Solís. 1966. *Mexican financial development*. Austin: University of Texas Press.

Buffie, E. y A. Sanginés Krause. 1989. "Mexico 1958-1986: From Stabilizing Development to the Debt Crisis", en J. D. Sachs (ed.), *Developing Country Debt and the World Economy*. Chicago: University of Chicago Press, pp. 141-168.

Cárdenas, E. 1996. *La política económica en México, 1950-1994*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica-Fideicomiso Historia de las Américas/El Colegio de México.

_____. 2015. "La gran expansión económica del siglo XX, 1963-1981", en *El largo curso de la economía mexicana: De 1780 a nuestros días*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica/ El Colegio de México, pp. 568-639.

Cárdenas, E. y J. Zabludovsky (coords.). 2012. *Leopoldo Solís y la realidad económica mexicana*. 1a ed. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Castañeda, J. G. 2015. *La Herencia: Arqueología de la sucesión presidencial en México*. Ciudad de México: DeBolsillo.

Cordera, R. 2004. "El movimiento estudiantil de 1968 y el desarrollo estabilizador", en *Nexos*, 1 de agosto.

Córdova, E. y J. Zabludovsky. 2010. "Del proteccionismo a la liberalización incompleta: Industria y mercados", en S. Kuntz Ficker (coord.), *Historia económica general de*

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 85 09/12/19 12:28

México: De la colonia a nuestros días. Ciudad de México: El Colegio de Mexico/ Secretaría de Economía.

Crespo, J. A. 1994. "El PRI: De la hegemonía revolucionaria a la dominación democrática", en *Política y Gobierno*, vol. I, núm. 1, enero-junio.

De Garay, F., A. Márquez Salazar y M. Vega. 2003. *Esbozo Histórico*. Ciudad de México: Fundación Colosio, A. C.

Diógenes de la Cruz, P. 1996. *Cronología de las Asambleas Nacionales del Partido Revolucionario Institucional, 1929-1996*. Ciudad de México: Fundación Colosio Tabasco, A. C.

Del Olmo González, R. 2018. *El sistema político mexicano del siglo XX*. Ciudad de México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.

Domínguez Nava, C. 2018. "La fuerza de los ferrocarrileros: La década histórica 1948-1958", en *Relatos e Historias en México*, 30 de julio.

Eliot, T. S. 2018. "Los Hombres Huecos". Disponible en: https://trianarts.com/t-s-eliot-los-hombres-huecos/#sthash.cSJXrhlL.dpbs [fecha de consulta 26 de septiembre 2018].

González Compeán, M. y L. Lomelí. 2000. *El partido de la revolución: Institución y conflicto (1928-1999)*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Hansen, R. 1971. *La política del desarrollo mexicano*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.

Hernández Rodríguez, R. 2016. *Historia mínima del Partido Revolucionario Institucional*. Ciudad de México: El Colegio de México.

Jaramillo Rojas, H. 2014. *La transformación histórica del PRI*. Estado de México: Comité Directivo Estatal del PRI.

Johansson Mondragón, S. I. 2011. "¿Están convergiendo los partidos políticos en México? Papel del Estado y modelo de desarrollo en los documentos básicos del Partido Revolucionario Institucional, del Partido Acción Nacional y del Partido de la Revolución Democrática (1929-2009)", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 56, núm. 212.

Kehoe, T. y F. Meza. 2012. *Catch-up Growth Followed by Stagnation: Mexico, 1950-2010*, documento de trabajo núm. 693. Federal Reserve Bank of Minneapolis.

Krauze, E. 1998. *La presidencia imperial: Ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996).* 4a ed. Ciudad de México: Tusquets Editores, pp. 25-26.

_____. 2018. *El pueblo soy yo*. Ciudad de México: Debate.

Lomnitz, C. 1998. "An Intelectual's Stock in the Factory of Mexico's Ruins", en *American Journal of Sociology*, vol. 103, núm. 4, pp. 1052-1065.

Luiselli, C. 2017. *Agricultura y alimentación en México: Evolución, desempeño y perspectivas*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.

Moreno Brid, J. C. 2010. "La era dorada de la industrialización", en *Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana: Una perspectiva histórica*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, pp. 132-169.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 86 10/12/19 12:18

Moreno Brid, J. C. y Ros Bosch J. 2010. *Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana. Una perspectiva histórica*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, pp. 405.

Ortiz Mena, A. 1970. "Desarrollo Estabilizador: Una década de estrategia económica en México", en *El Trimestre Económico*, vol. 37, núm. 146 (2), pp. 417-449.

_____. 1998. *El desarrollo estabilizador: Reflexiones sobre una época*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica/El Colegio de México.

Pacheco, G. 1991. "La XIV Asamblea Nacional del PRI", en *Estudios Políticos,* núm. 8. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Padilla, E., S. Pliego y J. Porras. 1987. *Secuencia revolucionaria*. Ciudad de México: Instituto de Estudios Económicos, Políticos y Sociales.

Rivera, R. 2006. "El "Desarrollo estabilizador: Fortaleza y ocaso del corporativismo mexicano". Disponible en: https://old.laizquierdasocialista.org/node/15 [fecha de consulta: 17 de Julio de 2019].

Ros, J. 1974. "La política del desarrollo mexicano de Roger D. Hansen", en *Cuadernos Políticos*, núm. 1. Ciudad de México: Ediciones ERA, julio-septiembre, pp. 8-80.

Solís, L. 1979. "Desarrollo estabilizador y desarrollo compartido", en *Vuelta*, vol. 31, pp. 27-31.

Suárez Dávila, F. 2013. *Crecer o no crecer: Del estancamiento estabilizador al nuevo desarrollo*. Ciudad de México: Taurus.

Tello, C. 2010. "Notas sobre el desarrollo estabilizador". Disponible en: http://www.economia.unam.mx/publicaciones/econinforma/pdfs/364/09carlostello.pdf [fecha de consulta: 30 de julio de 2019].

Vázquez, F. R. 2015. *La democracia interna en los partidos políticos: El caso del PRI de México entre 1965-1984*, tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid.

Villegas, D. C. 1975. *La sucesión presidencial*. Ciudad de México: Joaquín Mortiz.

Woldenberg, J. 2018. *Historia mínima de la transición democrática en México*. Ciudad de México: El Colegio de México.

Yúnez, A. 1978. "Política petrolera y perspectivas de desarrollo de la economía mexicana: Un ensayo exploratorio", en *Foro Internacional*, vol. 4, núm. 72, pp. 597-622.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 87 09/12/19 12:28

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 88 09/12/19 12:28

III. El fin del ejido de la Revolución Mexicana

*Gustavo Gordillo**

Hablar del Partido Revolucionario Institucional a lo largo de sus noventa años de transformaciones, metamorfosis y reformas es, en lo que respecta al campo mexicano, hablar del ejido en sus transformaciones, metamorfosis y reformas.[1] El intento más profundo y con la mayor envergadura reformista que se intentó realizar en el PRI coincide con el intento de mayor envergadura reformista para transformar al ejido. Aunque ambos fallaron, dejaron lecciones invaluables.

El pacto reformista en el campo

El pacto social que garantizó una relativa paz en el medio rural por más de treinta años y que permitió *institucionalizar* el conflicto social, culminó en el régimen del presidente Cárdenas tras veinticinco años de revolución armada. En el curso de estos años la revuelta campesina fue derrotada militarmente, sus planteamientos programáticos incorporados al marco constitucional del nuevo régimen, sus líderes naturales reprimidos o integrados al sistema político, los poderes alternativos que disputaban la hegemonía estatal en el medio rural —latifundistas y clero— desarticulados políticamente, y la nueva institucionalidad consolidada a partir de la complementariedad corporativa entre los aparatos de Estado y la organización nacional de los campesinos. En el terreno programá-

* Doctorado de tercer ciclo en Desarrollo y Planificación, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (Rimisp).

[1] En México se estima una superficie total de 196 millones hectáreas (INEGI, 2017). Los 196 millones de hectáreas se encuentran distribuidas de la siguiente manera: 41 por ciento es propiedad privada que poseen 1.9 millones de predios rurales, con una extensión media de 40.2 hectáreas por predio; 43.4 por ciento corresponde a la propiedad ejidal y está distribuida entre 3.8 millones de ejidatarios y 697 mil posesionarios, con una extensión media por sujeto de 18.2 hectáreas; 9.1 por ciento corresponde a comunidades indígenas que está en manos de 993 mil comuneros con predios promedio de 17.4 hectáreas. A colonias agrícolas y terrenos nacionales les corresponden 12.3 millones de hectáreas. Finalmente, poco más de seis millones de hectáreas son áreas urbanas, carreteras, cuerpos de agua, cauces de ríos y arroyos (RAN, 2016; INEGI, 2016).

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 89 09/12/19 12:28

tico vertientes claramente diferenciadas confluyen en la conformación del derecho agrario mexicano. Por una parte, las disposiciones básicas incorporadas al artículo 27 constitucional se fueron elaborando a través de un multiforme movimiento intelectual que ejerció gran influencia en la elaboración programática del naciente régimen político, pero que comenzó a expresarse en las postrimerías de la dictadura de Porfirio Díaz. La impugnación al papel retardatario de la Hacienda fue uno de los puntos centrales de este movimiento. El reparto agrario se concibió esencialmente como una demanda modernizadora cuyo propósito esencial era la ruptura de las trabas que impedían el desarrollo del capitalismo y el fortalecimiento del mercado interno. Por ello se consideraba que el mismo reparto agrario promovería la creación de un estrato social capaz de llevar a cabo esos propósitos: el ranchero emprendedor.

Al ejido, en cambio, se le concibió como un régimen de propiedad en transición aplicable a la situación de las comunidades indígenas y cuyo propósito sería inculcar paulatinamente en el indígena el sentido de la propiedad privada.

Quizás, el aspecto más importante en la concepción de esta corriente intelectual es el énfasis puesto en el papel del Estado como actor social por excelencia, tanto para operar la rearticulación política de la sociedad mexicana, como para promover el desarrollo económico. El artículo 27 constitucional que surge del Congreso Constituyente de 1917 convierte al Estado en creador de la propiedad al establecer —a contrapelo de las doctrinas sobre el derecho natural de la propiedad— que la propiedad de tierras y aguas corresponde originariamente a la nación, la que "tiene el derecho a transmitir el dominio de tierras y aguas a particulares constituyendo la propiedad privada" y la que tiene "en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público". Aunque la Constitución establece que el representante de la nación es en todo momento el Estado, al establecer igualmente un régimen presidencialista, traslada en la práctica a ésta institución la representación de la nación (Gordillo, 1988). El artículo 27 constituye la propiedad rural bajo tres modalidades —pequeña propiedad privada, propiedad comunal y propiedad ejidal— y establece un trato diferenciado hacia la propiedad ejidal y comunal. Partiendo justamente de la constatación sobre los daños causados durante el periodo de la reforma liberal —en la segunda mitad del siglo XIX— a las comunidades indígenas por la aplicación del concepto de capacidad jurídica igual a todos los ciudadanos, se intentó resarcirlos estableciendo que todos los asuntos referentes al acomodamiento de los pueblos se resolverían en juicios de carácter administrativo y no plenamente judiciales "para que pudieran, discrecionalmente, apreciarse las circunstancias especiales que pudieran provenir de la

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 90 09/12/19 12:28

falta de capacidad de los pueblos... De no ser así, los juicios administrativos de que se trate, que son administrativos precisamente para ser discrecionales, son reducidos por éste o por aquél medio legal a convertirse en juicios de estricto derecho, será inútil seguirlos; puede decirse por anticipado que no habrá dotación o restitución que no venga a ser totalmente deshecha por la habilidad y los recursos del hacendado" (Molina Enríquez, 1981: 491-492). Mas aún, para que no quedara duda sobre este tratamiento diferenciado hacia el ejido y la comunidad, Andrés Molina Enríquez, el creador del derecho agrario mexicano, argumentó algunos años después que "los ilustres constituyentes de Querétaro tuvieron en cuenta, que tanto las expresadas comunidades para contender con los grandes propietarios, cuanto los trabajadores para contender con los empresarios industriales, estaban en tales condiciones de inferioridad que era indispensable que la acción oficial se hiciera sentir en su favor, para equilibrar las fuerzas de las dos partes y poder lograr resultados de plena justicia, desempeñando en unos y en otros casos la acción oficial, el mismo papel que desempeña el Ministerio Público en todos los asuntos en que son partes los menores de edad" (Molina Enríquez, 1981: 477). De esta manera se establece una relación tutelar entre el Estado y los campesinos, a quienes se les considera en un estatuto semejante al de los menores de edad.

La otra vertiente que conforma el derecho agrario mexicano va a alimentarse del renovado impulso producto de la lucha agrarista que ocurre a fines de la década de 1920 y de la elaboración teórica desarrollada primero en el seno de la Comisión Nacional Agraria, luego durante el proceso organizativo impulsado por un conjunto de movimientos regionales campesinos que demandan el reparto de tierras y finalmente expresado en el primer Plan Sexenal del Partido Nacional Revolucionario, el programa de campaña política del general Lázaro Cárdenas.

Sin impugnar el principio básico contenido en los ordenamientos constitucionales referente a la relación tutelar del Estado hacia los campesinos, esta corriente político-ideológica introduce dos cambios mayores en la política del Estado: la concepción de la reforma agraria y particularmente del ejido, y el papel del movimiento campesino en sus relaciones con el Estado.

Para aplicar esta política se partió de varios postulados. La solución a la demanda básica del movimiento campesino, el aceso a la tierra, no podía ser pospuesta por más tiempo, a riesgo de que el movimiento de masas desbordara el marco institucional; y segundo, el ejido se convierte en el pivote de la política estatal al medio rural. Así, en el curso de menos de dos décadas, el ejido hasta entonces concebido como un instrumento de contención de las demandas populares, en una dinámica contradictoria asume nuevos contornos. Como

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 91 09/12/19 12:28

señala Martín Díaz y Díaz "el proceso de reforma [agraria] ha pasado por fases diversas: primero fue el factor de abatimiento de la oligarquía latifundista; después, el elemento principal en la construcción del régimen corporativo, y más adelante se convirtió en fenómeno de normalización del conflicto social. Asimismo, el arbitraje de recursos estratégicos [el subsuelo] ha sido clave para el mantenimiento de la hegemonía que la clase política ha manifestado en la conducción del proceso de desarrollo nacional" (Díaz y Díaz, 2014: 369). El autor añade que "detrás de la reforma, no surgió la pequeña propiedad como hechura fiel de acuerdo con el ideal; finalmente lo que produjo el proceso redistributivo fue, por una parte, el restablecimiento de las formas ancestrales de la explotación comunitaria —siempre al nivel de la autosuficiencia— de los pueblos indígenas y, por otra parte, la instauración de un sistema novedoso de propiedad, definido a favor de los núcleos de población ejidal" (Díaz y Díaz, 2014: 371).

Para el régimen cardenista el ejido estaba llamado a desempeñar una doble tarea económica: como proveedor de alimentos y materias primas baratas y como impulsor del mercado interno a través de la propia demanda generada por los campesinos con tierra. Para el cardenismo, empero, estas funciones económicas sólo podrían cumplirse adecuadamente asegurando la articulación del ejido con los aparatos gubernamentales.

En consecuencia, las vertientes programáticas que terminan moldeando el derecho agrario mexicano tienen dos ideas en común: que el Estado debe tutelar los intereses de los campesinos como un mecanismo de equilibrio social, y que esta tutela debe tener un carácter transitorio. A partir de este umbral las dos vertientes se separan.

A la pregunta de cuándo alcanzan los campesinos su mayoría de edad, una vertiente contesta que ésta se alcanza cuando se ha generalizado en las comunidades el sentido de la propiedad privada, y otra responde que a partir de su mejoría económica y social e integración en las instancias fundamentales de decisión política. Para una, el ejido debe ser una forma transitoria de propiedad y su ideal es el pequeño ranchero emprendedor; para la otra el ejido es la forma fundamental de organización agraria y su ideal no es un ente individual sino un actor colectivo: el núcleo de población, es decir, los ejidatarios organizados.

Lázaro Cárdenas lanzó su vasto programa agrario para hacer justicia a los habitantes rurales dándoles acceso a la tierra, pero, sobre todo, para recuperar el territorio nacional. Imposible construir —o reconstruir— un Estado si no controla sus fronteras. Después de la pérdida de la mitad del territorio nacional en la guerra contra EUA, la convicción de que no hay Estado sin control de las fronteras, ha sido marca de la clase política revolucionaria.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 92 09/12/19 12:28

¿Cuáles son esas fronteras? La frontera norte y la frontera sur desde luego; los tres litorales (del Pacífico, del Golfo y del mar Caribe) y las tres fronteras internas (el istmo de Tehuantepec, la cuenca del río Balsas y la Ciudad de México).

De suerte que la reforma agraria cardenista estuvo siempre guiada por una estrategia geopolítica que buscaba recuperar los territorios perdidos durante las luchas armadas. Tres grandes fuerzas sociales (los maestros, los agrónomos y las guardias rurales —campesinos armados por el propio gobierno—), garantizaron la ejecución del reparto agrario. El reparto agrario obedeció a dos tipos de fuerzas: la presión de los habitantes rurales movilizados reclamando tierras y el cálculo político de la nueva clase dirigente guiada por el propósito de recuperar el territorio y derrotar a sus dos enemigos principales: la vieja clase terrateniente y la Iglesia católica. En no pocas regiones del país no fue la movilización campesina sino el cálculo político el que privó. Como las luchas armadas, el reparto agrario se implantó a distintos ritmos, de diferente manera y en diferentes momentos a lo largo del territorio nacional.

El ejido es la principal innovación institucional rural de la Revolución Mexicana. Es su producto exclusivo. El ejido como superestructura estaba montado sobre el funcionamiento de una economía campesina tal y como ocurrió con el proceso de cristianización de la Nueva España por parte de los misioneros que implantaban los templos católicos encima de los lugares de culto a los dioses indígenas.

El ejido ha sufrido múltiples transformaciones a lo largo de la historia de México. No ha habido un solo tipo de ejido o de comunidad indígena. Es seguramente una de las instituciones mas versátiles y más adaptable a cambios internos y externos.

Desde los años cuarenta hasta fines de los sesenta el sistema ejidal se enfrenta a una doble tensión. En el ámbito político entre el ejido como aparato de control estatal y como órgano de representación campesina. En el ámbito económico como reserva de mano de obra barata y de producción de alimentos para autoconsumo; o bien como aparato de producción de alimentos y unidad de multiactividad productiva.

Esta tensión estructural se vió severamente afectada por dos fenómenos de la mayor importancia a partir de los años setenta. Por un lado, la creciente intervención estatal y la orientación de los subsidios a la agricultura comercial. Por el otro, las movilizaciones campesinas y toma de tierras en los setenta que permitió recuperar al ejido como órgano de representación campesina (Gordillo, 1988).

Desde un punto de vista político los mecanismos de gobernabilidad en el campo estaban asociados al funcionamiento de los ejidos y comunidades —a

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 93 09/12/19 12:28

partir de sus autoridades y asambleas— como sostén de las localidades rurales y de los gobiernos municipales. Al debilitarse los mecanismos internos de los ejidos y comunidades, se afectan la cohesión social de las comunidades, la capacidad de gobernanza de los municipios y el manejo sustentable del capital natural.

En el origen de estas transformaciones están las reformas rurales de los noventa, y particularmente la reforma constitucional al artículo 27 constitucional de 1992. ¿Pero antes de dicha reforma, cómo estaba constituido ese andamiaje para la gobernabilidad en el ámbito rural?

En el vértice, como en el caso del sistema político en su conjunto, estaba el presidente de la nación, con una específica atribución en materia agraria: era la autoridad final en la adjudicación (en donación a los campesinos) de la tierra. Además, era el principal mecanismo de articulación de los distintos recursos de gobernabilidad y construía el sustento simbólico de la alianza de los campesinos con el Estado mexicano. Este andamiaje tenía tres patas más. Por una parte, la Secretaría de la Reforma Agraria —que antes de los setenta era Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización. Su función principal era hacer efectivo el control político sobre los ejidos y las comunidades. Lo ejercía a través de la interpretación de las leyes agrarias, particularmente aquéllas que tenían que ver con el acceso a las tierras ya dotadas o a las hectáreas faltantes conforme a la resolución presidencial y a las determinaciones de infracciones cometidas por los ejidatarios y comuneros. En pocas palabras, la secretaría de la Reforma Agraria era la *secretaría de gobernación para el campo.*

Por otro lado, estaba la Confederación Nacional Campesina (CNC), y luego el conjunto de centrales campesinas afiliadas al Partido Revolucionario Institucional. Si en sus primeras etapas la CNC ejercía una representación fuerte por ser el único y privilegiado interlocutor del gobierno en todos los asuntos relacionados con el campo, conforme quedaron mejor definidas las funciones que desempeñarían el sector empresarial rural y el sector reformado, comenzó a perder relativa fuerza. Por otro lado, el sector empresarial del campo también se organizó de manera corporativa con la Confederación Nacional Ganadera (CNG) y la Confederación Nacional de la Pequeña Propiedad (CNPP) que agrupó inicialmente a todos los agricultores privados, particularmente a los mas grandes.

¿Cuál era la función de estas organizaciones corporativas? En primer lugar, expresar y negociar las demandas de sus agremiados ante las instancias estatales. Más importante en el caso de las organizaciones del sector reformado, administrar los mercados negros, es decir, lo mercados que se generaban a partir de las regulaciones que encorsetaban legalmente a los ejidatarios. Así, los ejidatarios

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 94 09/12/19 12:28

no podían vender, ni rentar sus tierras, no podían contratar mano de obra salarial y no podían ausentarse por más de dos años del ejido. En todos los casos las sanciones podían llegar a la pérdida de la tierra entregada al ejidatario. Pero todas estas operaciones se realizaban efectiva y masivamente en los mercados negros promovidos y en muchos casos, alentados por las autoridades gubernamentales y los líderes agrarios. Así, funcionaban estratégicamente como el servicio de inteligencia política del campo.

El cuarto elemento de este andamiaje era el conjunto de creencias que se combinaban para servir como cemento de los otros tres elementos. Estas creencias tenían dos procedencias. La ideología de comunidad rural basada en la percepción de la comunidad como mundo cerrado, que requiere la protección de una instancia externa y que para enfrentarse a los *shocks* externos sólo cuenta con la tradición de prácticas solidarias comunitarias.

Por otra parte, la ideología agrarista en tanto ideología del Estado mexicano transportaba como idea central la de asignarle al gobierno un aura de omnipotencia, especialmente al presidente de la república, presentado como el protector y el dispensador de favores. Esta idea tutelar estaba además anclada en la doctrina constitucional del artículo 27.

El andamiaje de la gobernabilidad rural se ve fuertemente impactado por las reformas rurales de los noventa. Es necesario, empero, dejar en claro que estaba severamente erosionado antes de tales reformas.[2]

Los mecanismos de gobernabilidad sustentados en el papel protagónico del presidente de la república en la entrega de tierras, la función de reguladora y mediadora en los conflictos agrarios de la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) y la intermediación e inteligencia política ejercidas por las organizaciones campesinas corporativas fueron transformadas con las reformas de 1992.

El presidente perdió la capacidad de repartir tierras y en consecuencia de jugar un papel articulador de la gobernabilidad rural. La SRA se debilitó considerablemente con el surgimiento de dos nuevas instituciones: la Procuraduría

[2] Rafael Segovia (1974) planteó en un ensayo intitulado *La crisis del autoritarismo modernizador* que "la función del Estado mexicano ha venido por ello creciendo en contra de su voluntad; la multiplicación y diversificación de los grupos sociales y económicos ha dejado a lo largo del camino modernizador una teoría de residuos institucionales engastados en el aparato estatal. Tratar de liberarse de ellos equivale a arrancar una planta trepadora que sostiene el viejo edificio que en parte ha destruido". Fernando Escalante Gonzalbo retoma esa sugerente imagen para añadir que en ese párrafo Segovia se refería a la CTM, a la CNC y a los organismos empresariales, aunque eran mucho mas que eso. "Esos residuos eran los instrumentos para articular y agregar intereses, dice Segovia, para ordenar el proceso de cambio social, para hacerlo gobernable" (Escalante Gonzalbo, 2018: 217).

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 95 09/12/19 12:28

Agraria y los Tribunales Agrarios. Una tercera institución, el Registro Agrario Nacional (RAN) que ya existía, alcanzó un estatus mucho mayor. Las centrales oficialistas enfrentaron una verdadera competencia con varias organizaciones campesinas nacionales y regionales con mayor capacidad de movilización y mayor representación.[3]

Mientras la reforma constitucional de 1992 se estaba votando en el Congreso e implementando en todo el país en los siguientes veinticinco años, ocurrían varias transformaciones en el sistema político: una consistente decadencia en donde el centro político se desmadeja, una emancipación gradual y discontinua tanto de las entidades federativas como de franjas de la sociedad al tiempo que opera la colonización de franjas del aparato estatal o del territorio nacional por un sinnúmero de poderes fácticos. El mayor impacto de las transformaciones políticas que impulsaban la transición democrática en el país sobre el sistema ejidal que emergió después de 1992, fue la profundización de la desintegración, el resurgimiento de los mercados negros y una aguda crisis de gobernabilidad rural.[4]

El funcionamiento del ejido se apoyaba en mercados negros. Éstos cumplían una función de adaptación de las intervenciones políticas a la lógica que regía la economía y la sociedad campesinas. Esta interacción entre dos racionalidades, contradictorias, influyó en la forma de funcionamiento de ambas y las hizo compatibles. Todo esto se logró con un enorme costo en términos de eficiencia y equidad, tanto por el derroche de recursos por parte del erario, como por los bajos niveles de bienestar de los propios ejidatarios.

La reforma constitucional de 1992 significa una notable transformación del derecho agrario mexicano, que pasa de ser esencialmente administrativo, y por tanto discrecional, hacia tomar las características de un derecho agrario más orientado a lo civil y mercantil. Esto es, que las atribuciones del gobierno en materia agraria quedan delimitadas a la promoción del desarrollo rural mediante la definición de políticas específicas de desarrollo social y agropecuario.

En su contenido, la reforma jurídica marca dos coordenadas sobre las que se clarifican los derechos de propiedad, se expiden sus vinculaciones y se posi-

[3] Fernando Escalante Gonzalbo añade que fue la ilusión de contar con un edificio fuerte y resistente "lo que movió al intento de arrancar las trepadoras"(2018: 222).

[4] Escalante Gonzalbo añade en sus reflexiones sobre la imagen planteada por Rafael Segovia de las "trepadoras" —en un periodo largo de cuarenta años desde Echeverría— que "el propósito era eliminar los mecanismos corporativos, los espacios para negociar favores, excepciones, los instrumentos de intervención política, toda la complicada heterogeneidad del Estado revolucionario… y con ello reducir o de plano cortar el flujo de recursos públicos que necesitaba esa maquinaria"(2018: 223).

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 96 09/12/19 12:28

bilita su convertibilidad de una forma de propiedad a otra. Aquí me refiero a la prohibición constitucional respecto a la formación de latifundios y al acuerdo constitucional de dar por concluida la obligación del Estado de repartir tierras a solicitantes.

El nuevo artículo 27 elevó a rango constitucional la propiedad ejidal y comunal, lo que ayudó a terminar con la confusión acerca de quién era el auténtico propietario de los bienes ejidales, confusión que en buena medida sentó las bases para la exagerada intervención estatal en la vida interna de los ejidos. Con la reforma quedó claro que los titulares de la propiedad ejidal y comunal son los ejidos y las comunidades, que son personas morales con personalidad jurídica propia, cuyos integrantes, los ejidatarios y comuneros, tienen el derecho al aprovechamiento o usufructo de las tierras que las conforman y, a partir de la reforma, también a convertirse en propietarios plenos de sus respectivas parcelas.

Se otorgó al ejido la capacidad para delimitar las tierras de uso común, asignándose a la asamblea las atribuciones para determinar su utilización, así como los derechos y obligaciones de los ejidatarios que aprovechen esas tierras. La ley agraria crea un nuevo certificado de derechos sobre las tierras en común y la posibilidad de que se integren por decisión de la asamblea en sociedades mercantiles. Las tierras parceladas podían entrar al comercio bajo dos modalidades: al interior del ejido como venta de derechos de parcelarios a otro ejidatario o avecindado, notificando la enajenación de derechos al Registro Agrario Nacional; si la venta de la parcela se hace a un agente exterior al ejido, se requerirá tener el dominio pleno.

Además se reafirma que la nación tiene el derecho, en todo momento, de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público. El Estado reafirma su calidad para disponer de la regulación idónea que promueva el crecimiento y desarrollo con el propósito de mejorar las condiciones de vida de la población y la preservación del medio ambiente, así como reafirma su obligación de fomentar las actividades económicas en el medio rural con los medios disponibles a su alcance. También se elimina la prohibición de participación económica a las sociedades mercantiles, por lo tanto podrán ser propietarias de terrenos rústicos.

Para resolver los conflictos relacionados por la tenencia de la tierra se instituyen los tribunales agrarios, los cuales se encargarán de administrar la justicia agraria.

Las reformas del medio rural ejecutadas durante el gobierno del presidente Salinas (1988-1994) se centraron en dos esferas fundamentales: la relación entre

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 97 09/12/19 12:28

los productores rurales y el Estado, y la relación entre los agentes productivos en el campo (Gordillo, 1992).

En las dos décadas anteriores a las reformas rurales, los campesinos desarrollaron mecanismos de resistencia a las políticas públicas. El Estado, con sus instrumentos de intervención y control, fue considerado cada vez más como un enemigo por los diferentes agentes sociales de las zonas rurales. Como se indicó anteriormente, con frecuencia se politizaban los problemas económicos y provocaban confrontaciones que tenían efectos paradójicos. Las mismas políticas estatales que sofocaban a los ejidos hacían que los mismos ejidatarios reclamaran un mayor apoyo estatal aunque mejor dirigido a las áreas de mayor vulnerabilidad de la economía campesina.

A raíz de la crisis de la deuda de 1982 y la posterior aplicación de políticas de estabilización y ajuste, dejó de ser económicamente viable la estrategia de desarrollo rural basada en un Estado omnipresente.

El Estado había intervenido hasta entonces por muy distintos medios, incluso con subsidios específicos indirectos, regresivos en su mayor parte. Esta estrategia resultaba muy onerosa para el Estado, porque suponía el pago de cuantiosos subsidios, y en poco tiempo el modelo se volvió muy ineficiente (Gordillo, 1988). La pérdida de eficiencia del modelo de control político se debió a que estaba concebido para una sociedad cerrada, dividida en segmentos corporativos. Los vientos de movilización política, que comenzaron a soplar con fuerza en México después del movimiento estudiantil de 1968, fueron erosionando este modelo autoritario. La legitimidad del Estado pasó a depender cada vez más del proceso electoral y de la apertura política.

Por consiguiente, disminuyeron el control político y los subsidios económicos, lo que creó una coyuntura extraordinaria para la convergencia entre las políticas macroeconómicas de libre mercado y las movilizaciones campesinas que clamaban por una intervención estatal más acotada. La política económica —cuyos pilares eran la liberalización del comercio, la desregulación y la privatización— y los objetivos de la movilización social, que perseguían la reestructuración de los mecanismos de representación del campesinado mediante la liberalización política, coincidieron en sus críticas fundamentales a la intervención estatal. Esta convergencia no fue premeditada ni fomentada deliberadamente por el gobierno o la sociedad civil. Por el contrario, se suponía que la liberalización económica se lograría enmendando y usando el autoritarismo político, no eliminándolo. Por su parte, el objetivo de la estrategia de liberalización política, y en algunos casos de la democratización, era expandir los apoyos económicos a la economía campesina, y no reducirlos.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 98 09/12/19 12:28

¿Cómo llegaron a coincidir estas dos tendencias opuestas? Nunca hubo una política que combinara ambas estrategias. Lo que se dio en la práctica fue una yuxtaposición de políticas que terminó produciendo un vacío institucional. El modelo de control político dependía de la intervención estatal, pero muchas de las empresas estatales intervinientes se habían privatizado y sus controles se aflojaron cuando empezaron a tener problemas financieros. La clientela política apoyada por estas empresas impidió su completa privatización y los activos de muchas de ellas se transfirieron a productores rurales. Por ejemplo, los instrumentos básicos de control político en el campo se vieron afectados cuando el Banco Nacional de Crédito Rural (Banrural) entró en crisis financiera y cuando, por otra pronto pero casi simultáneamente, cesó el reparto de tierras. Sin embargo, la oposición de los campesinos evitó la desaparición total del banco oficial y aparecieron así mecanismos alternativos, entre otros el crédito a la palabra del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) y la creación de asociaciones de ahorro y préstamo. La oposición campesina también impidió que se suspendiera total y drásticamente la distribución de tierras y permitió negociar en el caso de tierras que aún estaban en proceso de asignación.

Esta convergencia tan particular hizo posible superar obstáculos coyunturales y llevar a cabo la reforma constitucional de 1992, pero no se tradujo en la creación de otras nuevas instituciones que sustituyeran el andamiaje de gobernabilidad imperante.

Se podría hablar de un esquema de cuatro vertientes, donde en cada una confluyen diversas corrientes con variantes propias.

La primera vertiente se expresaba a través de una demanda central: libertad económica, pero manteniendo el régimen autoritario, particularmente el corporativismo estatista. En esta dirección confluyeron las posiciones que invocaban —inspirándose en las tesis de la Comisión Trilateral— el uso del arsenal autoritario como la vía para alcanzar la transformación económica.

La segunda vertiente tenía como eje la demanda de libertad política, pero manteniendo la tradicional intervención estatal. Este eje de la demanda social articulaba a las corrientes estatistas que pugnan por reformas en las instancias y procesos de representación, sin cambios en la intervención estatal en la economía. En esta vertiente se encontraban algunos sectores del PRI y de las izquierdas.

La tercera vertiente es la confluencia de las dos demandas básicas: libertad política y libertad económica bajo la fórmula articuladora de democracia y economía de mercado. En esta vertiente convergieron las corrientes y planteamientos que provenían de actores de la sociedad civil y de algunos segmentos minoritarios de las izquierdas y de la clase gobernante. Y estas corrientes dife-

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 99 09/12/19 12:28

rían y no poco, en el énfasis que le otorgaban a cada una de las dos demandas centrales, como elemento dinamizador, de forma tal que se generaron toda una gama de posiciones que abarcaban a segmentos del empresariado cuyo reclamo central era apoyo a las reformas económicas; a grupos sociales enfrentados con las formas más atrasadas del corporativismo estatal, y a la constelación de organizaciones y agrupamientos surgida en los ámbitos más dinámicos y modernos de la sociedad tanto en la economía y la academia.

Finalmente, una cuarta vertiente que se definía por una preservación del *statu quo* al resguardar corporativismo e intervencionismo estatal. A esta vertiente pertenecían las corrientes y grupos que en esencia se pronunciaban por una política continuista en términos del corporativismo, el clientelismo y el populismo tradicionales del régimen político.

En los términos de este esquema, puede decirse que las reformas alcanzaron mayor profundidad cuando las posturas que predominaron fueron aquellas que lograron aislar a las corrientes del *statu quo*, a través de la conformación de un conjunto de reglas que ofrecía respuestas parciales pero satisfactorias al resto de las corrientes. En otras palabras, el aislamiento de importantes grupos conservadores, sobre todo entre la burocracia estatal y las representaciones corporativas que ejercían un gran poder sustentado en su comando sobre los instrumentos de fomento estatal y sobre las correas del control político, se logró a partir de grados distintos pero imperfectos de apertura democrática y liberalización económica.

La yuxtaposición de ambas corrientes —la liberalización económica y la política— y sus diferentes matices, planteó graves problemas. La reforma del artículo 27 de la Constitución de México en 1992 fue un elemento básico en la reforma económica pero también en el desmantelamiento del modelo de control político.

En el interior del gobierno operaron fundamentalmente tres corrientes: la de promotores del neoliberalismo, la de reformadores sociales y la *nomenklatura* —vieja clase política agrarista. Unos planteaban liberalismo económico con control autoritario, depositando toda su confianza en el funcionamiento de los mercados rurales pero, contrario a lo que pregonaba favoreciendo, con intervenciones públicas a los grandes empresarios e inversionistas privados. Otros planteaban un fuerte grado de acotamiento a las intervenciones gubernamentales con ampliación de la democracia en el campo a través de nuevas formas de representación rural. Finalmente otros planteaban reforzar el autoritarismo político con una renovada y más amplia intervención pública en el campo. Las tres corrientes que disputaban el contenido de las reformas del 27 constitucio-

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 100 09/12/19 12:28

nal tenían prolongaciones en las coaliciones sociales que habían logrado construir entre el empresariado, las organizaciones gremiales rurales, los académicos, los medios de comunicación y los partidos politicos.

Quien personalmente realizó el arbitraje y la intermediación política entre las corrientes fue el presidente de república, quien participó directamente en la revisión de las distintas versiones de la reforma constitucional y de la Ley Agraria. Aunque la corriente neoliberal se adjudicó el triunfo en la elaboración final de las reformas jurídicas, fue el propio presidente quien definió los matices de las versiones finales enviadas al Congreso.

Las tres corrientes se articulaban a través de un conjunto de postulados.

Para la *corriente neoliberal* se trataba de reducir la población "excedente" en el campo, lo cual ocurriría como consecuencia del vigoroso crecimiento de la economía en su conjunto. Asi quedarían en el campo los agricultores más competitivos y gracias a las reformas y al ambiente propicio para negocios el campo reformado atraería la inversión privada —nacional y extranjera— necesaria para su crecimiento. El ejido y la comunidad desaparecerían en mayor medida y el autoritarismo necesario para implantar las reformas se iría diluyendo paulatinamente conforme se fortalecieran los nuevos actores del campo: agricultores emprendedores, inversionistas privados y empresas de nuevas tecnologías relacionadas con la informática y la biotecnología principalmente.[5]

Para los *reformadores sociales* el ideal era un campo multifuncional de pequeñas propiedades y con productores empleados en diversas actividades acompañados por agencias gubernamentales organizadas para atender a los pequeños productores. Esta corriente consideraba a la familia ampliada como la unidad básica de las políticas orientadas a reducir la pobreza rural y a reactivar a la economía campesina. Suponía que con la seguridad en la tenencia de la tierra a través del programa de certificación ejidal (Procede) se incentivarían las inversiones privadas de los propios pequeños productores y se desarrollaría un ambiente democrático, plural y multi-partidista que garantizaría la autonomía de la propiedad ejidal y comunal reformadas.[6]

[5] Luis Téllez presenta la proposición más articulada de esta corriente en el ámbito rural en *La modernización del sector agropecuario y forestal*.

[6] Los libros *Más allá de Zapata* de Gustavo Gordillo y *El campo mexicano en el siglo XX* de Arturo Warman son una expresión significativa de esta corriente. Por su parte, para el PAN y como lo planteó en su momento el diputado Felipe Calderón Hinojosa, "el problema toral del campo es el relacionado con el control político", y adicionalmente señaló que el PAN sí consideraba un problema grave el minifundio y añadió que ese partido "busca como principio que se dé seguridad en la tenencia de la tierra y no necesariamente que se dé una privatización completa de la misma. En ese sentido hemos propuesto adaptar las formas de patrimonio familiar para el caso

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 101 09/12/19 12:28

Para la *nomenklatura rural* los ejidatarios venderían masivamente las tierras con lo cual desaparecerían el ejido y la comunidad, se generaría una enorme inestabilidad social y política en el campo y el PRI perdería el control político sobre los campesinos. Una variante de esta posición pero desde la oposición de izquierda predecía los mismos resultados que la *nomenklatura* respecto al ejido y la comunidad y postulaba una mayor y mejor intervención estatal en el campo pero sin clientelismo ni manipulación política.

Esta forma de organizar los alineamientos discursivos permite entender que a lo largo del proceso de construcción de las reformas jurídicas y en general de las reformas rurales en la década de 1990, se generaron coaliciones y subcoaliciones alrededor de algunos temas específicos. Por ejemplo, en la reforma constitucional se generó una coalición temporal entre los neoliberales y los reformadores sociales para acotar las intervenciones gubernamentales, ampliar el espacio de los mercados pero también la participación de las comunidades. En cambio en la Ley Agraria fue evidente la alianza entre neoliberales y la *nomenklatura* para mantener las formas de control político sobre los campesinos frente a las propuestas de los reformadores para ampliar la participación directa de los campesinos desde el interior de los ejidos y las comunidades.[7]

Para el distinguido constitucionalista Martín Díaz y Díaz la reforma del 27 constitucional (2014) expresa una tensión que "proviene de dos móviles igual-

---

de la parcela: que el patrimonio familiar reúna los requisitos de ser inalienable e inembargable, como forma de garantizar la subsistencia de la familia" (Julio Moguel, 1994). Para Jesús Martín del Campo del PRD, citando a Cuauhtémoc Cárdenas, "el corporativismo rural ha sido la fuente inagotable de rapiña y corrupción, y ha sido el campo fértil para la existencia y reproducción del caciquismo". Por ello, concluye Martín del Campo: "una verdadera reforma de las instituciones ejidales no puede pensarse sin una reforma política que rompa en definitiva con el sistema de partido único, el presidencialismo y los controles o candados corporativos" (Moguel, 1994.).

[7] Luis Meneses (Unorca), uno de los dirigentes campesinos más articulados, señalaba que al mismo tiempo que se requería "eliminar el sobrepeso de la intervención gubernamental o estatal en todo lo referente a la organización social, política y productiva del ejido", había que reforzar la gobernanza interna en los ejidos delimitando las funciones de la asamblea ejidal convirtiéndose en una "reunión programada de los dueños de la tierra" al lado de otras formas de representación y estructuras de gobierno al interior del ejido "donde participen los avecindados, los jornaleros, etc., con derechos reconocidos y posibilidades legales para participar en todo tipo de actividades sociales y productivas" y añade que había que retomar "la idea de la organización de los pueblos, a través de una combinación de formas territoriales y sectoriales" (Moguel, 1994). Arturo García Jiménez, otro dirigente campesino clave, de la Costa Grande del estado de Guerrero y de los cafeticultores, enfatizaba el ámbito regional en el proceso de reforma del ejido señalando que "no tiene sentido democratizar el ejido si ello no se expresa en un cambio que implique la transformación democrática de los ayuntamientos y de sus mecanismos de gestión" (Moguel, 1994).

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 102 09/12/19 12:28

mente potentes; por una parte, la necesidad de modernización institucional y de progreso civil, y por la otra, los requerimientos de una tradición autoritaria que no termina por aceptar los impulsos autónomos de los agentes privados" (2014: 361). Y añade: "Estos dos ejes son irreconciliables y su mediación sólo es posible a través de la dilución de uno en el otro, o bien el sustrato reformista se afianza y funge, entonces, como polo principal de la acción del Estado, confinando con ello al bloque moderno a representar el papel de pura imagen, o en su defecto, es el perfil ortodoxo en que se desarrolla en detrimento de los mecanismos autoritarios del sustrato reformista. El arbitraje de esta paradoja radica en el presidente de la república, y hasta hace dos sexenios (se refiere al sexenio de López Portillo), ésta fue resuelta de manera invariable a favor de una gestión providencial por parte del Estado…" El autor añade un punto que debería ser parte del abecé de cualquier político o funcionario público en México: "desde un punto de vista histórico, un proceso de reformas es siempre transitorio… En México, por mucho tiempo, el régimen ha pretendido perpetuar la situación provisional de la reforma, estabilizando institucionalmente sus procesos. Esta situación ha conferido al Ejecutivo, *la virtualidad que otorgan los periodos de excepción* (énfasis mío)…" (2014: 361).

El ejido, reitero, fue un producto específico de la Revolución Mexicana. Sus rasgos centrales se resumen en la combinación de un aparato de control político y una instancia de representación campesina que es la consecuencia del injerto de una superestructura político estatal sobre la sociedad rural. Hoy ha perdido esas características: no es ya un órgano de control político del Estado y, tampoco, salvo en circunstancias muy específicas, un órgano de representación campesina.

Los propósitos del Estado revolucionario que dieron origen al ejido y que eran recuperar el territorio nacional, redistribuir la tierra, convertir a los campesinos en ciudadanos, producir alimentos suficientes y establecer una nueva gobernabilidad en el campo que sustituyera a la del porfiriato, se cumplieron con creces. Desde ese punto de vista el ejido y la reforma agraria fueron un éxito.

A partir de la década de 1960, resultado de transformaciones sociodemográficas, modificaciones en las políticas públicas al campo, el tránsito de una economía cerrada dependiente de la iniciativa del Estado a una economía abierta impulsada por el sector privado y de una transición de un régimen autoritario supeditado a la supremacía presidencial a uno semidemocrático dependiente de pactos entre partidos, el ejido perdió sus propósitos originales (Gordillo, 2019).

Las reformas rurales en la década de 1990 enfrentaron la crisis del ejido desde tres ángulos: que los mercados resolverían el tema productivo depurando a

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 103 11/12/19 11:01

los campesinos "ineficientes"; que el tema alimentario era un tema de ventajas comparativas —comprar granos "baratos" en el mercado externo y vender frutas y legumbres "caras"—, y que el tema de gobernabilidad se resolvía a través de la autogestión desde los ejidos.

Los mercados no depuraron a los agricultores menos eficientes y no mejoraron la pobreza rural dado el mediocre crecimiento de la economía en su conjunto. En cambio, la migración internacional se convirtió en la más importante válvula de escape de la población rural —hasta 2007 cuando comenzó a reducirse en términos relativos y luego absolutos. Paradójicamente fueron los agricultores con recursos y capital humano quienes migraron —dado el monto de recursos necesarios como inversión inicial en una migración exitosa, aunque ilegal, a EUA. La política de ventajas comparativas en términos de alimentos se llevó un inmenso golpe cuando al calor de la crisis de alimentos entre 2007-2008 que elevó vertiginosamente los precios de los granos, se prendieron luces rojas en todos los países señalando la importancia estratégica de contar con seguridad alimentaria. La autogestión de los ejidos resultó sólo en algunos ejidos y comunidades que contaban con suficiente capital social para desarrollarse o adaptarse en condiciones de una muy disminuida presencia de los instrumentos de desarrollo del Estado.

Para enfrentar hoy los retos en el campo mexicano se requiere un nuevo diseño institucional del ejido y la comunidad que garanticen mayor inclusión de otros actores rurales cuya actividad principal no es la agricultura. Se necesita restructurar el campo desde las comunidades rurales, independientemente de que sean ejido, comunidad indígena o pequeña propiedad. Se necesita un profundo cambio generacional en la conducción de las actividades productivas en el campo. Se necesitan instrumentos que faciliten la cada vez mayor presencia de las mujeres. Se necesita un desarrollo sustentable pensando en los ecosistemas mas allá de la agricultura y la ganadería. Se necesita imaginar un nuevo andamiaje de gobernabilidad para recuperar territorios y fronteras. Se necesitan políticas públicas que no fragmenten sino articulen a los sujetos sociales rurales (Gordillo, 2019).

Bibliografía

Córdova, A. 1973. *La ideología de la Revolución Mexicana*. Ciudad de México: Ediciones ERA.

Díaz y Díaz, M. 2014. *Ensayos sobre la propiedad*. A. Azuela (comp.). Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 104 09/12/19 12:28

Escalante Gonzalbo, F. 2018. *Si persisten las molestias (Noticias de algunos casos de ceguera ilustrada).* Ciudad de México: Ediciones Cal y Arena.

Gordillo, G. 1988. *Estado, mercado y movimiento campesino*. Ciudad de México: Plaza y Janés Editores.

_____. 1992. *Mas allá de Zapata*. Ciudad de México: Ediciones Cal y Arena.

Gordillo, G. y S. Ruy Sánchez. 2019. "Schejtman: el posibilista", en M. I. Fernández (ed.), *Perspectivas para el desarrollo rural latinoamericano: Un homenaje a Alexander Schejtman*. Buenos Aires: Editorial Teseo/Rimisip/IDRC-CRDI.

Kourí, E. (coord.). 2009. *En busca de Molina Enríquez: Cien años de Los grandes problemas nacionales*. Ciudad de México: El Colegio de México-Centro Katz/The University of Chicago.

Moguel, J. s. f. *Entrevistas a distintos personajes sobre la reforma constitucional al artículo 27*, manuscrito inédito.

Molina Enríquez, A. 1981. *Los grandes problemas nacionales*. 3a ed. Ciudad de México: Ediciones ERA.

Segovia, R. 1996. "La crisis del autoritarismo conservador", en *Lapidaria política*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Téllez, L. 1994. La modernización del sector agropecuario y forestal: Una versión de la modernización de México. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Warman, A. 2001. *El campo mexicano en el siglo XX*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 105 09/12/19 12:28

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 106 09/12/19 12:28

IV. El dominio del PRI en tiempos de cambio económico

*Enrique Cárdenas Sánchez**

En una época de cambios económicos trascendentales, el dominio del PRI se caracterizó por claros y oscuros: personajes y grupos que generaron crisis internas, y otros que estuvieron dispuestos a asumir el costo político de medidas claramente impopulares pero indispensables para enfrentar los problemas.

Este ensayo muestra la travesía de la economía en los últimos sesenta años, periodo en que la estructura económica sufrió cambios rotundos que han marcado su trayectoria en un mundo globalizado. El ensayo inicia con los límites al crecimiento establecidos por el propio modelo de desarrollo seguido desde los años treinta del siglo XX hasta los años sesenta, para dar lugar a un primer viraje al interior del gobierno en los años setenta. Esa división al interior del PRI-gobierno se mostró de nuevo en el sexenio de José López Portillo que desembocó en la crisis de 1982. De especial importancia fue la expropiación bancaria, por su impacto político y la pérdida de confianza en el PRI como institución que respetaba ciertas reglas.

La crisis de la deuda externa y el estancamiento de los años ochenta puso a prueba la unidad partidista y al gobierno de Miguel de la Madrid. Su "cambio de rumbo", que luego fue impulsado por Carlos Salinas de Gortari, transformó nuevamente al PRI con el ingreso de numerosos "tecnócratas". Pero a pesar de las transformaciones positivas impulsadas por el gobierno, sus excesos y errores desembocaron en una crisis económica en 1994-1995 que golpeó políticamente al PRI, ilustrado por el rescate bancario. En 1997 perdió la mayoría en el Congreso y posteriormente la presidencia de la República.

El ensayo concluye con la revisión del desempeño económico durante sus años como oposición después de 2000. La transición a la democracia que se vivió reforzó al PRI en los estados, redistribuyó los balances de poder, y llevó a

* Departamento de Ciencias Sociales, Universidad Iberoamericana, Puebla.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 107 09/12/19 12:28

una nueva realidad económica regional. Al regreso a la presidencia en 2012, el gobierno inició fuerte y logró consensos que permitieron reformas importantes. Estos logros se disiparon a partir de Ayotzinapa y el escándalo de la "casa blanca". La corrupción manchó los logros del PRI durante su última gestión. En ese contexto llegó Andrés Manuel López Obrador a la presidencia.

Los límites del milagro mexicano

El crecimiento económico de la economía mexicana desde la gran depresión de los años treinta hasta los años sesenta fue notable. El PIB creció a un ritmo cercano a 6 por ciento anualmente en términos reales, y a 3 por ciento en términos per cápita. Fue el llamado milagro mexicano (extendido). Durante este largo periodo de crecimiento, la *pax-priista* fue importante. Durante los años cuarenta y en menor grado en los años siguientes, el gobierno y el sector privado (relativamente pequeño entonces) actuaban como aliados para generar crecimiento. Había acuerdos para realizar la inversión que mejor conviniera e incluso el Banco de México entonces, con su Departamento de Investigaciones Industriales, generaba una cartera de proyectos, con sus análisis de costo-beneficio, para que empresarios pudieran ver con mayor claridad en qué y dónde invertir. Frecuentemente, las inversiones privadas iban acompañadas de inversión pública en infraestructura que reducía costos hundidos para el sector privado y por lo tanto los proyectos se volvían rentables (Mosk, 1955). En cuanto a la política, había un acuerdo tácito entre el sector productivo y el partido dominante: los líderes empresariales, marcadamente los banqueros que los capitaneaban, no se inmiscuirían en política que era del dominio del gobierno, mientras que ellos serían los interlocutores por excelencia en asuntos económicos y serían tomados en cuenta en las decisiones de política económica. Este acuerdo tácito entre el sector privado y el gobierno permitía llegar a acuerdos con cierta facilidad, al tiempo que el partido en el poder podía hacer casi lo que fuera para conservarlo sin que tuviera ningún tipo de reclamo del sector privado. Ello quedó en evidencia durante las represiones de sectores de médicos, de maestros y de ferrocarrileros a fines de los años cincuenta y principios de los años sesenta. El gobierno reprimió a los trabajadores sin que se escuchara una sola voz de disidencia o reclamo por parte del sector privado. Cada quien a lo suyo. El gobierno no reconocía la gravedad de la problemática política debido a su cerrazón a la disidencia y la aparición de grupos sociales que se oponían al régimen (Loaeza, 2005: 126 ss.)

El rápido crecimiento económico fue producto de un proceso de crecimiento "hacia adentro", estimulado por una política de sustitución de importaciones

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 108 09/12/19 12:28

con prioridad a la industria a costa de la agricultura. El modelo dependía fuertemente de la disponibilidad de divisas, dólares, que permitiera la adquisición de bienes de capital, tecnología y bienes intermedios que no se producían en el país. Es decir, para que la economía pudiera crecer, el país tenía que "producir" dólares para importar lo necesario y sólo había tres maneras de hacerlo: mediante exportaciones de bienes y servicios, las cuales dependían de unos cuantos productos (principalmente minerales, camarón y algodón), inversión extranjera directa y contratación de deuda externa, cuyo saldo era muy bajo a principios de los años sesenta. La posibilidad de aumentar las exportaciones era muy limitada, en parte porque no producíamos bienes a niveles competitivos que tuvieran una demanda estable en el exterior, por lo que México tenía que atraer inversión extranjera o contratar deuda (Moreno Brid y Ros Bosch, 2010).

Conforme pasó el tiempo, la alianza entre el gobierno y el sector privado se convirtió en una complicidad. El gobierno priista transaba con los empresarios prebendas, subsidios y otros apoyos, al tiempo que el gobierno recrudecía su política interna de control sindical, controles de precios y de salarios. No se hablaba de mayor corrupción entonces, aunque sin duda ocurría en la forma de uso de información privilegiada (por dónde va a pasar una carretera, por ejemplo), y favores de otro tipo que se prestaban mutuamente. Adicionalmente, los grandes procesos de urbanización generaron enormes plusvalías de los terrenos que beneficiaron a sus dueños y a políticos que tenían que ver con ese desarrollo. Es decir, había ventajas para ciertos políticos y líderes sindicales, pero había armonía entre todos.

A principios de los años sesenta, el gobierno tomó, en cónclave con el sector privado, una decisión de gran trascendencia. Decidió impulsar una política de "mexicanización" que significaba que en la minería y en la mayor parte de los sectores industriales y de algunos servicios, se requería que más de 50 por ciento del capital de las empresas estuviera en manos mexicanas. Eso significaba un nivel adicional de protección al sector privado, que ya para entonces contaba con aranceles o cuotas que lo protegían de la competencia internacional, y que por lo tanto los dólares necesarios para crecer tendrían que provenir de deuda externa, y no de inversión extranjera. Es decir, el gobierno, con el apoyo casi unánime del sector privado,[1] decidió apostar por el crecimiento interno a través del capital nacional y no buscar mayor competitividad que le

[1] Manuel Espinosa Yglesias, uno de los banqueros más influyentes de la época, opinó públicamente que ése era un camino equivocado, que era mejor tener "socios que acreedores" (Espinosa Yglesias, 1966).

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 109 09/12/19 12:28

permitiera captar cantidades mayores de divisas. Ese era el resultado de aumentar aún más la protección de la economía de la competencia internacional. Las consecuencias serían trascendentales en el largo plazo (Cárdenas, 2015: capítulo X).

Durante los años sesenta la economía mantuvo una alta tasa de crecimiento con estabilidad de precios. No hubo entonces crisis externas que golpearan a la economía, y el comercio internacional a nivel mundial tuvo una expansión como nunca antes vista. Los flujos de capital entre los países fueron aumentando gradualmente. Ello permitió que hubiera suficiente disponibilidad de divisas a nivel internacional para tomarlas como créditos y mantener un rápido crecimiento de la economía. Conforme avanzó la década, la economía nacional requirió cada vez más ahorro del exterior (más deuda, más dólares). Para 1969, poco antes de concluir el sexenio de Gustavo Díaz Ordaz y la gestión de Antonio Ortiz Mena como secretario de Hacienda, los requerimientos de dólares para pagar el servicio de la deuda externa equivalían a 26 por ciento de las exportaciones de bienes, una cantidad enorme que dejaba relativamente poco para la importación de bienes de capital e insumos indispensables. De no tener un equilibrio en las cuentas con el exterior, una balanza de pagos sana, se ponía en entredicho la posibilidad de mantener el tipo de cambio fijo, una casi "condición fundamental" de entonces. El peso estaba fijo desde 1954, a una cotización de 12.50 pesos por dólar.

Así, en los años sesenta se volvió evidente que el "milagro mexicano" tenía sus límites, que no podría mantenerse en forma indefinida. De hecho, Raymond Vernon, un profesor de Harvard que visitó México en una misión internacional en 1963, escribió un libro intitulado *El dilema del desarrollo mexicano* (Vernon, 1963) en el que mostró con claridad el dilema al que nos habríamos de enfrentar, tarde o temprano: para mantener el rápido crecimiento, México necesitaba abrir la economía a la competencia y así poder exportar, pero ello implicaba una disputa con el sector privado al disminuir la protección, o bien una disputa con los líderes sindicales pues sus prebendas iban muy encima de lo que correspondía, sobre todo de los sindicatos que se volvieron soportes claves del régimen, como el Sindicato Mexicano de Electricistas. En este arreglo, el PRI-gobierno no quiso afrontar el dilema. Solamente decidió postergar cualquier tipo de decisión. Después de todo, ¿por qué tendría que hacerlo, si la economía estaba creciendo a casi 6 por ciento anual y sin inflación? Si más adelante ocurriera algún problema y los pronósticos de Vernon se cumplieran, ya se vería qué hacer. Ya alguien más, aunque fuera del mismo PRI, de eso no había duda, tendría que enfrentar la problemática.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 110 09/12/19 12:28

El populismo económico bajo el PRI

La designación de Luis Echeverría Álvarez como candidato del PRI a la presidencia parece estar íntimamente relacionada con la percepción de Díaz Ordaz de que a fines de los años sesenta el problema de México era político y no económico. De haber sido distinto, seguramente el presidente hubiera escogido al secretario de Hacienda como su sucesor. Pero al inicio de los años setenta estaba por estallar un problema financiero a nivel internacional que modificaría el sistema financiero mundial y los regímenes de tipo de cambio de los diversos países. El rompimiento del Acuerdo de Bretton Woods firmado en la posguerra ocurrió en 1971, el cual determinaba un sistema de tipos de cambio fijo amarrados al dólar estadunidense que, a su vez, estaba fijado en términos de gramos de oro. Es decir, era una variante moderna del patrón oro que venía del siglo XIX.

Este rompimiento se dio por los déficit excesivos de los EUA con el resto del mundo y la creciente movilidad de flujos de capital entre naciones, que volvían muy volátiles las presiones sobre las reservas internacionales de los países. Canadá había sido, desde los años cincuenta, el pionero en ensayar un tipo de cambio flexible con el fin de evitar que las presiones sobre el tipo de cambio se introdujeran en la economía doméstica. Su éxito fue finalmente reconocido después de 1971 y el nuevo arreglo, los Acuerdos del Smithsonian, determinaron esencialmente un sistema de tipos de cambio flexibles que podían fluctuar solamente en una banda con topes inferiores y superiores (Black, 1977). México, dada su estrecha relación con la economía norteamericana,[2] y quizás por temor a adoptar un mecanismo cuyo éxito hasta entonces era dudoso, decidió mantener un sistema de tipo de cambio fijo con relación al dólar y a la misma paridad. Esta última parte de la decisión, mantener la cotización del dólar a 12.50 fue un error, pues ya para entonces había un grado de sobrevaluación del peso que deterioraba la balanza de pagos. Además, estos hechos ocurrían al tiempo que la economía mexicana entró en una atonía durante el primer año de la nueva administración. La economía disminuyó drásticamente su tasa de crecimiento a la mitad y ello tensó la relación entre el secretario de Hacienda y el presidente. Sus diferencias sobre la política económica en general y la de tipo de cambio en particular con el secretario de Hacienda, Hugo B. Margain, determinaron su remoción por parte del presidente Echeverría y la decisión de que las finanzas públicas, a partir de entonces, se manejarían desde los Pinos.

[2] Esta decisión estuvo respaldada por la teoría de las "áreas monetarias óptimas" que indicaba que cuando un país comerciaba esencialmente con un solo país y de ese se tenía el mayor flujo de capital, era mejor mantener un tipo de cambio fijo.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 111 09/12/19 12:28

Fue entonces que Echeverría decidió impulsar la economía a través del gasto público tanto corriente como de inversión. No permitiría una reducción del crecimiento económico y del empleo a los niveles que habían estado ocurriendo en el pasado. Políticamente, el gasto público estuvo dirigido a congraciarse con bases políticas y, en la retórica, a disminuir la desigualdad. En sus constantes giras, literalmente entregaba dinero en efectivo sin mayor planeación ni en programas que establecieran un rumbo claro para cumplir los objetivos. Hubo un énfasis más estructurado en zonas marginadas, a través de programas públicos como los caminos de mano de obra, cuya efectividad fue muy limitada.

Para financiar el exceso de gasto el gobierno recurrió a la impresión de dinero y al endeudamiento. Ello provocó un creciente proceso inflacionario a partir del segundo semestre de 1972 y el deterioro gradual de la balanza comercial con el exterior. Para financiar el déficit comercial, el gobierno sólo tuvo a su alcance el endeudamiento externo. Era la única manera de conseguir los dólares que hacían falta para cubrir el exceso de importaciones y mantener, así, el tipo de cambio fijo, a 12.50 pesos por dólar.

El populismo de Echeverría llegó a beneficiar sobre todo a sus bases del PRI. Por ejemplo, la creación del Infonavit en su gobierno muy pronto se desvió hacia beneficiar exclusivamente a los trabajadores de los sindicatos afines como los de la CTM y SME, y no a los trabajadores de otros sindicatos o de trabajadores sin sindicato que también tenían derecho. Tampoco ofreció una apertura política sino más bien cooptó a la mayoría de los líderes de oposición, o a otros de plano los persiguió. El ambiente político era de cerrazón, como la "toma" del periódico Excélsior que dirigía Julio Scherer García. Así, cuando vino el proceso electoral para las elecciones de 1976, José López Portillo fue el único contendiente. No hubo un solo candidato de oposición. Las discusiones de política pública se llevaban a cabo al interior de los Pinos, con muy poco diálogo y participación de sectores ajenos al gobierno.

La economía había crecido a un ritmo promedio de 5 por ciento en los primeros cinco años de Luis Echeverría, pero la balanza de pagos solamente se había sostenido por el endeudamiento externo del país. Echeverría aumentó la deuda externa de alrededor de cuatro mil millones de dólares a 29.5 mil millones (Bazdresch y Levy, 1991: 232). En aquel entonces, eran cifras muy elevadas que habían alcanzado los límites del crédito externo del que México disponía. Las exportaciones de petróleo apenas habían reiniciado en 1975, después de treinta años de haber dedicado toda la producción al consumo interno, debido a la alza de los precios internacionales por el embargo petrolero árabe y a la explotación de yacimientos que antes del aumento de precios no eran rentables.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 112 09/12/19 12:28

La expansión económica elevaba la demanda de todo tipo de bienes, incluidos los provenientes del exterior. Pero además, al aumentar la demanda por las importaciones con un peso que cada vez "valía" más, el déficit comercial aumentaba y las reservas internacionales del Banco de México fueron mermándose y casi desaparecieron a fines de julio de 1976. El presidente Echeverría, casi sin reservas en el banco central, devaluó el peso el 31 de agosto, después de veintidós años de haberse mantenido fijo. Los pronósticos de Vernon nos habían alcanzado y el gobierno, aislado de la sociedad pensante, no había querido enfrentar el problema del desequilibrio económico fundamental que teníamos. Sólo se había logrado ampliar el periodo de crecimiento unos años más, sin resolver el problema de fondo, y más bien colocando más obstáculos para el futuro. La carga de la deuda externa se había vuelto onerosa e impedía que hubiera más inversión para el crecimiento futuro del país. En esas condiciones tomó posesión José López Portillo el 1 de diciembre de 1976.

El hallazgo del yacimiento gigante de Cantarell cambió la ecuación de un día para otro: había una nueva fuente de divisas casi infinita en el corto y mediano plazo que le permitiría a la economía crecer a tasas elevadas sin tener problemas en la balanza de pagos. La abundancia de petróleo, en un ambiente de precios internacionales crecientes, hacía pensar que las posibilidades de prosperidad deberían llegar a todos. "Tenemos que aprender a administrar la abundancia", declaró López Portillo ante los líderes del sindicato petrolero, uno de los puntales del PRI corporativo y sus líderes identificados con la corrupción institucionalizada.

De un plan inicial de tres fases en el sexenio —recuperación, consolidación y expansión— se pasó de inmediato a la tercera etapa. La inversión pública se multiplicó y Pemex logró aumentar su plataforma de producción de crudo de uno a tres millones de barriles diarios en solamente tres años (López Portillo, 2008). Esta expansión colocó a México entre los principales exportadores de petróleo a nivel mundial y de inmediato se constituyó en el motor de la economía, y en columna de las finanzas públicas. Era un aumento enorme que, para poder extraerlo, requirió casi tres cuartas partes de los ingresos adicionales producidos por el petróleo durante el gobierno de López Portillo.

La petrolización de la economía significó que 75 por ciento de las exportaciones fueran petroleras y que alrededor de 40 por ciento de la recaudación fiscal proviniera de los ingresos petroleros. El motor del petróleo provocó que otros actores políticos y sociales demandaran que una parte de la riqueza petrolera les llegara también. Así se impulsó el campo y la industria pesada, los puertos y la infraestructura, pero ya el dinero del petróleo era insuficiente.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 113 09/12/19 12:28

El gobierno ejerció déficit fiscales crecientes y para 1981 ya llegaba a 14 por ciento del PIB. Una cifra elevadísima que era sostenible solamente por el ahorro externo que financiaba el faltante de recursos internos. Por ello, México, como muchos otros países de América Latina y algunos europeos, aumentó su endeudamiento con el exterior en una época en que los bancos internacionales contaban con recursos excedentes y la tasa de interés real era negativa. Es decir, en términos reales los bancos recibían menos de lo que habían prestado.[3] Así, la deuda externa que contrató México a lo largo del sexenio 1976-1981 se incrementó a un ritmo de 25 por ciento anualmente hasta llegar a más de 91 mil millones de dólares (Gurría, 1992).

La expansión económica estuvo acompañada por un exceso de gasto tanto del sector público como del privado. Ello llevó a déficit comerciales cada vez mayores que la deuda externa financiaba. La estructura del país comenzó a debilitarse por el fenómeno de la llamada "enfermedad holandesa"[4] y para mediados de año el mercado petrolero internacional comenzó a dar muestras de saturación y los precios comenzaron a descender en junio de 1981.

Las diferencias al interior del gabinete presidencial eran notorias. Por un lado se encontraban los llamados estructuralistas, representados por la Secretaría de Patrimonio Nacional y quienes propugnaban una expansión económica basada en una industrialización apresurada con control de las importaciones de bienes de consumo "de lujo", impulsada por el gasto público deficitario y empresas paraestatales fuertes. Por el otro lado se encontraban los llamados "monetaristas", encabezados por el Banco de México y la SHCP, quienes pretendían un cierto control del déficit público, menor a 5 por ciento del PIB, que permitiera a la economía crecer pero sin depender tanto de la deuda externa. Estos dos grupos se enfrentaron fuertemente, y en medio de la pugna estaba también la lucha por la presidencia de la república. Todos eran miembros del partido dominante, con enfoques distintos que provenían del gobierno de Luis Echeverría y que se habían exacerbado con López Portillo. Estas diferencias de visión sobre el futuro de la economía dieron lugar a desencuentros palaciegos y Miguel de la Madrid, como secretario de programación

[3] Los enormes recursos de los bancos internacionales provenían de los llamados petrodólares, los dólares adicionales que los países productores de petróleo obtenían por los altos precios internacionales del crudo y que depositaban en la banca privada a nivel mundial.

[4] Este fenómeno ocurre cuando el peso está sobrevaluado debido al aumento de precios internos por la expansión de la demanda, con un tipo de cambio fijo. Para una explicación detallada, véase Cárdenas 2015: 637.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 114 09/12/19 12:28

y presupuesto, tuvo la habilidad de navegar en ambos bandos y ganar la candidatura del PRI a la presidencia.

La negativa de López Portillo a ajustar el precio de exportación del crudo mexicano, tras la reducción del precio internacional del petróleo, envió una pésima señal a los mercados: el gobierno de México se aferraba a una situación que se deterioraba día con día y no estaba dispuesto a contener su gasto público. A partir de entonces inició un éxodo de capitales mexicanos que buscaban defenderse de una devaluación.

Para enero de 1982 la balanza de pagos entraba en crisis pues los ingresos de divisas eran inferiores a los gastos, por lo que las reservas internacionales del Banco de México, con un tipo de cambio prácticamente fijo, se redujeron dramáticamente. El 5 de febrero de 1982, López Portillo dio aquella declaración de que iba a defender el peso como un perro, lo que mandó el mensaje inequívoco de que se acercaba una devaluación del peso. Dos semanas más tarde ésta ocurrió y el presidente removió al secretario de Hacienda, David Ibarra, y al director general del Banco de México, Gustavo Romero Kolbeck.

Las diferencias al interior del gabinete continuaron. El presidente se inclinó ya definitivamente por el grupo de los "estructuralistas" y a pesar de los intentos del nuevo secretario de Hacienda, Jesús Silva Herzog, el gasto continuó su expansión. La balanza de pagos apenas se podía mantener gracias a los préstamos del exterior. A finales de julio, México recibió un crédito "jumbo" de 5 mil millones de dólares, que le permitió solventar la necesidad de dólares hasta la tercera semana de agosto. Sería el último (Silva Herzog, 2007). Entonces estalló la deuda externa del país, que provocó el estallido de la deuda latinoamericana.

La expropiación bancaria y el rompimiento con el sector privado

El 1 de septiembre José López Portillo decretó la expropiación de la banca privada durante su informe de gobierno. Sólo un pequeño grupo cercano a él estaba al tanto de la decisión. Los banqueros recibieron la noticia con azoro pues apenas unos días antes el presidente había estado con ellos en forma muy cordial. Además de expropiar los bancos, López Portillo acusó a los banqueros de la crisis económica y financiera. El rompimiento con el sector bancario y por extensión con el sector privado fue profundo. Ese mismo día se instauró el control integral de cambios, por primera vez en la historia del país.[5] La expropiación bancaria desató una crisis de confianza por varios motivos. Primero,

[5] Para una recopilación de los testimonios de 36 protagonistas de la expropiación bancaria, firmados por cada uno de ellos, véase Espinosa y Cárdenas, 2010.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 115 09/12/19 12:28

rompió el acuerdo tácito que existía entre el gobierno y el sector privado de respeto a la propiedad privada. Los banqueros se sintieron traicionados. Segundo, fue una violación flagrante del estado de derecho. El Ejecutivo violó la Constitución y, para remediarlo, la modificó posteriormente. La violación de la ley por quien supuestamente debe cumplirla a cabalidad abrió un camino para futuras violaciones al estado de derecho.

La reacción de los banqueros fue de prudencia, pues aún quedaba pendiente la indemnización que recibirían por sus activos, que determinaría el propio gobierno. Pero en su lugar surgió un movimiento por parte de los empresarios organizados en el Consejo Coordinador Empresarial encabezados por Manuel Clouthier y José María Basagoiti, llamado "México por la libertad". Los empresarios protestaban por el rompimiento del estado de derecho y el atentado contra la propiedad privada. El movimiento manifestó el rompimiento del gobierno con el sector privado que duraría años y quizás décadas.

Miguel de la Madrid no se percartó de la gravedad del rompimiento o prefirió ya no revertir la expropiación con la que él mismo se había declarado en desacuerdo con López Portillo, ya siendo presidente electo. El hecho es que permitió que la banca tuviera hasta un tercio de propiedad privada, lo cual no satisfizo al sector privado por obvias razones, y molestó a la izquierda dentro del PRI que había celebrado la expropiación bancaria. El presidente no quedó bien ni con unos ni con otros y así, la expropiación bancaria tuvo enormes repercusiones. Por un lado, contribuyó a la división interna del PRI, pues los grupos más inclinados a la derecha nunca estuvieron de acuerdo con la medida,[6] y el ala izquierda tampoco pues se sintieron traicionados por el presidente. La ruptura al interior del PRI se había vuelto más profunda.

El PRI en la austeridad forzada. El Pacto de Solidaridad

La crisis de la deuda de 1982 fue profunda y duradera. El nuevo presidente se enfrentaba a un doble problema: por un lado, la economía estaba sumida en la inflación reprimida por mucho tiempo y la pérdida de confianza que significó la expropiación bancaria; por otro lado, el monto de la deuda y su servicio absorbería del presupuesto nacional una parte sustancial, por lo que el gasto público tendría que reducirse dramáticamente. La deuda pública había llegado a 92 mil millones de dólares.

[6] Para un análisis detallado del impacto político de la expropiación bancaria, véase Loaeza, 2010 y Guillén y Chama, 2008.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 116 09/12/19 12:28

La austeridad forzada requirió de todo el músculo del partido en el poder para soportar las críticas y el descontento sociales. Las medidas que tomó Miguel de la Madrid fueron draconianas. Para empezar, a dos semanas de haber tomado posesión, el gobierno devaluó el peso en más de 100 por ciento y modificó el sistema de cambios para tener un tipo de cambio controlado y otro relativamente libre. Elevó los impuestos y disminuyó la inversión pública y el gasto corriente, incluyendo el despido de servidores públicos. La reducción de los gastos permitió disminuir el déficit público de 16 por ciento del PIB en 1982 a la mitad un año después. Pero cuando parecía que la crisis se estaba controlando, la inflación no cedía ni el empleo repuntaba suficientemente. El tipo de cambio volvió a sobrevaluarse y el presidente De la Madrid decidió devaluar el peso para evitar que se volviera tan fuerte que terminara destruyendo la balanza de pagos. Al repetir este proceso unos meses más tarde, por las mismas razones, la inflación se volvió poco a poco un fenómeno inercial. Eso quiere decir que se había creado una espiral inflacionaria que tenía sus propios elementos que la hacían perdurar: al elevarse los precios tenían que aumentar los salarios, lo que reforzaba el aumento de los costos y por tanto de una nueva ola inflacionaria; con el aumento de la inflación se sobrevaluaba el peso y por lo tanto el gobierno tenía que depreciarlo, y al hacerlo, empujaba los precios hacia arriba por el mayor costo de las importaciones, cerrando así el ciclo.

Aquellos años iniciales del decenio fueron muy difíciles para los mexicanos. Había poco empleo, los salarios reales disminuían, los programas sociales también fueron reducidos y por tanto el nivel de vida de la población tendió a la baja. Era difícil para la población adaptarse a los altos niveles inflacionarios: se tenían que cambiar precios y condiciones de los contratos muy frecuentemente, había especulación y sobre todo mucha incertidumbre. El temblor de la Ciudad de México del 19 de septiembre de 1985 puso en jaque al gobierno aún más. Las tensiones se agravaron y ello repercutía en los apoyos políticos al gobierno y al régimen. Surgieron otros grupos, otros liderazgos que con el tiempo se consolidaron en fuerzas políticas locales de importancia que, más adelante, retarían la hegemonía del PRI tradicional en varias partes de la ciudad, sobre todo en Iztapalapa.

Mientras tanto, la economía estaba colapsada. El ritmo de crecimiento de 1983 a 1987 fue de cero por ciento en promedio anual. Para ese entonces, las negociaciones que la Secretaría de Hacienda había hecho con los acreedores internacionales habían disminuido los pagos por el servicio de la deuda de manera dramática, pero seguían constituyendo una sangría del flujo de las finanzas públicas que impedía invertir más. El gobierno se adhirió al Acuerdo

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 117 09/12/19 12:28

General de Aranceles y Comercio (GATT por sus siglas en inglés) en 1985 y en unos cuantos años desmanteló el aparato proteccionista construido desde la posguerra, sin mayor resistencia ni de empresarios ni de sindicatos, seguramente porque en medio del estancamiento económico la apertura comercial no tenía mayor efecto. La inflación ya se encontraba estacionada a niveles por arriba de 60 por ciento anual y amenazaba con desquiciarse. La amenaza se concretó en 1987 y la inflación llegó a 107 por ciento a tasa anual y con tendencia ascendente. El problema era mayúsculo y significaba un caos económico brutal.

Después de ciertos intentos por reducir los pagos de la deuda y tener mejores instrumentos para controlar la inflación, el presidente De la Madrid firmó un pacto con los sectores productivos del país, utilizando toda su fuerza de unidad partidista con las corporaciones del PRI. El propósito era disminuir gradualmente los aumentos de los precios de los bienes, los servicios, los energéticos, la depreciación del peso y los salarios para reducir, también gradualmente, la inercia inflacionaria. Se trataba de detener el tren que venía a toda velocidad, frenando poco a poco y no poniéndole un muro infranqueable. Contra muchos pronósticos que vaticinaban una catástrofe, el plan funcionó.

En el Pacto estuvieron presentes los líderes ancestrales de los sindicatos más importantes y de las centrales obreras y campesinas, como Fidel Velázquez y Héctor Olivares. Todavía existía un fuerte poder de convocatoria presidencial de las bases más perenes del partido. Por el lado del sector privado, el presidente convocó al Consejo Coordinador Empresarial, presidido por el exbanquero Agustín Legorreta, y sus asociaciones empresariales congregadas en él. Era la primera vez que el sector privado se volvía a sentar con el gobierno para colaborar en un proyecto conjunto. Así, se reunían gobierno, obreros, campesinos y sector privado en un pacto que lucharía por controlar la inflación. Aparentemente, de nueva cuenta se había restablecido la confianza en el gobierno, o más bien fueron las circunstancias históricas tan complicadas que permitieron que el presidente y los empresarios se sentaran nuevamente en la misma mesa, después del "desencuentro" ocurrido por la expropiación bancaria.

El Pacto de Solidaridad Económica fue muy exitoso, probablemente uno de los episodios más célebres de política de estabilización que haya habido en la segunda mitad del siglo XX. Se implementó con mucha destreza técnica y con el apoyo político indispensable. Hubo colaboración de todos los sectores, que sólo fue posible por la disciplina partidista y por el ejercicio del poder sobre empresarios que no colaboraban, como por ejemplo a través de auditorías fiscales. Poco a poco se fue reduciendo la inflación, en cada etapa del Pacto, en las que el efecto inercial de la inflación fue disminuyendo paulatinamente. Así, el

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 118 09/12/19 12:28

Pacto permitió reducir la inflación de 159 por ciento en 1987 a 25 por ciento en diciembre de 1988 (tasa mensual anualizada), sin incurrir en problemas graves de especulación ni de abastecimiento de bienes y servicios que normalmente ocurriría en procesos de esta naturaleza.[7]

Se estaba recuperando la estabilidad y las finanzas públicas estaban relativamente controladas, aunque todavía mostraban un déficit enorme. No obstante, los problemas de fondo seguían sin resolverse. No se contaba con una economía competitiva, que pudiera exportar y conseguir así los dólares necesarios para la inversión; el sector público y sobre todo las empresas paraestatales eran muy deficitarias, cargaban con pasivos laborales enormes y absorbían recursos fiscales que podrían destinarse a mejorar la calidad de la educación o la salud. Pero sobre todo, el ahorro que generaba la economía era insuficiente para financiar la inversión que le permitiera crecer a ritmos elevados que demandaba el aumento de la población. La economía había llegado a los límites que había marcado Raymond Vernon más de veinte años atrás. El modelo ya no permitiría seguir creciendo en forma acelerada si no se resolvían problemas en su estructura básica.

Apertura económica y la crisis de 1994-1995

La elección de 1988 marcó una ruptura en el PRI, con todo y la llamada "caída del sistema", que en este ensayo no vamos a discutir pero se debe anotar. Hay varios otros autores en este volumen que tocan el tema con mucho más amplio conocimiento. Basta con señalar que la llegada de Carlos Salinas de Gortari a la presidencia fue sin legitimidad, terminó por dividir al PRI y dio entrada a un equipo gobernante caracterizado por su preparación técnica y hegemonía ideológica. Salinas tuvo que contrarrestar la falta de legitimidad que dejó la "caída del sistema" en poco tiempo. Lo logró a través de una serie de golpes mediáticos y de opinión pública muy efectivos. Atacó a los "enemigos" del pueblo, como chivos expiatorios, en los casos del encarcelamiento de La Quina, el legendario líder petrolero, y Eduardo Legorreta, empresario acusado de beneficiarse ilegalmente en su casa de bolsa. Luego se recuperaron las joyas arqueológicas que habían sido robadas del Museo Nacional de Antropología e Historia, en un evento en el que parecía que se había recuperado el honor nacional.

[7] Ello ocurrió, por ejemplo, en los casos de los planes de estabilización Cruzado de Brasil y Austral de Argentina llevados a cabo en esas mismas épocas por causas semejantes a las que ocurrieron en México. Para una descripción detallada del pacto, véase Aspe, 1993.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 119 09/12/19 12:28

Después de la reunión de Davos del Foro Económico Mundial en enero de 1990, el presidente Salinas tomó una decisión trascendental: buscar la negociación de un tratado de libre comercio con los EUA que institucionalizara la apertura comercial llevada a cabo por De la Madrid, y que asegurara el acceso de los productos mexicanos a los mercados de nuestro vecino del norte (Serra, 2011). Era, sin duda, una propuesta muy riesgosa pues era la primera vez en que se negociaría un acuerdo de libre comercio entre dos economías tan diferentes, tan asimétricas. El PIB de EUA era más de veinte veces más grande que el de México. El lema de Salinas era: "we want trade, not aid". Una frase que hablaba de una nueva visión hacia adelante, que convocaría a todos para buscar mayor productividad y considerar que el progreso dependía de nosotros mismos.

Con ese mismo vigor, el equipo de Salinas se lanzó a la renegociación definitiva de la deuda externa. Ya para ese momento los bancos acreedores, que habían quedado muy expuestos financieramente por los créditos de México, Brasil y Argentina en la crisis de 1982, habían logrado rehacer sus reservas y reducir su riesgo. Ya podían darse el lujo de otorgar facilidades para el pago de la deuda y hasta una quita (Negrete, 2000). En febrero de 1990, se anunció el acuerdo definitivo de la renegociación de la deuda en una ceremonia impresionante en el patio central de Palacio Nacional, con la asistencia de las cabezas de las instituciones financieras primigenias a nivel mundial.

Luego vino la reprivatización de la banca. Esta decisión buscaba un reencuentro con el sector privado en una era de apertura comercial y de libre flujo de capitales. Embarcarse en una aventura de esa naturaleza con una banca en manos del Estado era impensable. Esta decisión tendría enormes repercusiones.

La reprivatización de la banca se realizó con un cuidado de las formas y de los procedimientos establecidos, en la letra, que fueron ejemplo para muchas otras privatizaciones en el mundo. Desde el punto de vista técnico, con la presencia de testigos externos y cifras de los escenarios futuros realizados por entidades internacionales, el proceso parecía impecable y dio confianza a los inversionistas, hasta que se atravesó la política.

Hubo algunos problemas centrales más allá del proceso, que tuvieron que ver con la decisión política de realizar la reprivatización de la banca en tiempo récord, trece meses, y obtener la mayor cantidad de recursos posibles como pago por los bancos. En principio ninguno de los dos objetivos está mal, pero su cumplimiento estricto llevó a varios problemas. Primero, la reprivatización de la banca se dio luego de una política de liberalización financiera, lo cual desató el crédito sin suficiente cuidado en algunos bancos con poca experiencia de los nuevos dueños. Segundo, se admitieron como compradores posibles a ciertos personajes

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 120 09/12/19 12:28

que resultaron ser unos pillos. Tercero, no se honró una claúsula de los contratos de compra-venta que obligaba a hacer ajustes al precio de venta si los avalúos de la cartera estimada por el gobierno como vendedor resultaba equivocada (aquel dicho de "te doy gato por liebre"), lo que encareció excesivamente los bancos. Y cuarto, el gobierno permitió, e incluso ayudó a los compradores a apalancarse para pagar por los bancos. Hubo créditos cruzados entre bancos y la misma Nacional Financiera otorgó créditos a los banqueros para completar la compra. Es decir, la nueva banca reprivatizada arrancó subcapitalizada, y también el sistema financiero en su conjunto. Además, la política se atravesó en el proceso cuando por instrucciones del presidente Salinas no se permitió que los antiguos banqueros adquirieran sus instituciones expropiadas. Años después expresó que una restricción política de la reprivatización de la banca era no venderle los bancos a sus antiguos dueños (Salinas de Gortari, 2011).

Con todos estos problemas, que no eran notorios en un primer momento y menos en la euforia de los empresarios que se volvían banqueros, la reprivatización de la banca fue considerada un hito en la recuperación de la confianza del sector privado en el gobierno, después de 1982. Esta sensación no sólo se aplicaba a los empresarios grandes que habían adquirido la banca, sino también a la clase media que percibía que finalmente México se acercaba a una etapa de prosperidad.

A esta percepción que se volvía cada vez más generalizada, se sumaron otra serie de reformas estructurales de importancia, que le permitieron a México ser admitido en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicas (OCDE). Por ejemplo, la autonomía del Banco de México y la creación de la Comisión Federal de Competencia y del Instituto Federal de Telecomunicaciones. Independientemente de que sus alcances fueron limitados en el momento de su establecimiento, la formación de estas instituciones sentó las bases de una transformación profunda. Parecía entonces que México, como decía la retórica oficial, entraría de lleno al primer mundo. Parecía que el dominio del PRI se alineaba, nuevamente, a los intereses de amplios grupos de la población, sobre todo los urbanos.

Para 1993 la estabilidad macroeconómica estaba en proceso de consolidación, con inflación moderada y un tratado de libre comercio con EUA y Canadá a punto de arrancar, pero con la economía que crecía a un ritmo apenas regular, alrededor de 3 por ciento anualmente. Resultaba extraño que, a pesar de los avances macro no era posible acelerar la actividad económica. La política cambiaria estaba enfocada, todavía, a seguir disminuyendo la inflación mediante la prolongación de una nueva versión del Pacto de Solidaridad de Miguel de la Madrid. El peso se volvía cada vez más fuerte, más sobrevaluado, y comenzó

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 121 09/12/19 12:28

a ocurrir nuevamente el fenómeno de la "enfermedad holandesa" sin que se advirtiera, o no se quisiera advertir por parte de las autoridades. La balanza de pagos, nuevamente, comenzó a depender cada vez más de los flujos del exterior, esta vez en la forma de inversión extranjera en valores financieros gubernamentales, y a préstamos que la banca reprivatizada había pedido en el extranjero. La tenencia de cetes por parte de inversionistas extranjeros era enorme, los cuales podían salir del país en cualquier momento.

En el inicio de 1994, cuando entraba en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y se daba el banderazo de la entrada de México al mercado de los EUA, el movimiento zapatista en Chiapas enfrió la fiesta. Si bien la declaración de guerra de los zapatistas no tuvo consecuencias macroeconómicas, sí dejó ver que algo no iba bien. El problema reventó con el asesinato del candidato del PRI a la presidencia de la república, Luis Donaldo Colosio, el 23 de marzo en Tijuana.[8] Entonces sí los mercados reaccionaron, empezando por los inversionistas mexicanos y seguidos por los extranjeros. Las reservas del Banco de México cayeron casi 11000 millones de dólares en el mes siguiente al asesinato e inició un intercambio de deuda gubernamental de corto plazo valuada en pesos hacia dólares: de cetes a tesobonos. En unos cuantos meses, el intercambio fue prácticamente completo. La mayor parte de la tenencia de deuda de gobierno de corto plazo estaba en dólares, no en pesos, lo que puso en una enorme vulnerabilidad a la moneda mexicana (Cárdenas, 2015: 748). No obstante, el ambiente seguía siendo de expansión económica, con abundancia de crédito y la percepción de que los niveles de ingreso estaban aumentando significativamente. Sólo los hechos políticos, como el asesinato de Ruiz Massieu en septiembre de 1994, volvían a encender ciertas alarmas.

Pero la situación financiera no era realmente del conocimiento público. La tenencia de tesobonos apenas se divulgaba en un lugar modesto de los reportes trimestrales de hacienda al Congreso. Algunos economistas cuestionaban la pertinencia de mantener a toda costa la apreciación del tipo de cambio artificialmente como mecanismo para reducir la inflación (Dornbusch y Werner, 1994) y depender excesivamente de los flujos de capital golondrinos que lo hacían posible. Así se financiaba el déficit comercial de la balanza de pagos. Fue entonces que comenzaron a haber diferencias importantes al interior del gabinete económico. A raíz del levantamiento zapatista, las reuniones del gabinete eco-

[8] El asesinato de Colosio cimbró al país, y desde luego a la clase política. Quizás en una reacción social entendible, Ernesto Zedillo obtuvo el triunfo indiscutiblemente en las elecciones de julio de 1994.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 122 09/12/19 12:28

nómico se volvieron muy espaciadas. De haber más de una sesión por semana a lo largo de todo el sexenio, en 1994 sólo tuvieron lugar siete reuniones (Serra, 2011). Las decisiones las estaba tomando el presidente con un grupo muy limitado de personas. La información no fluía de igual manera para todos los secretarios involucrados en el tema económico.

La última vez que se reunieron varios miembros del gabinete económico para valorar la situación ocurrió el 20 de noviembre, en la casa privada del presidente Salinas, después de una corrida cambiaria que había reducido las reservas internacionales en 3 200 millones de dólares en apenas una semana. No hubo acuerdo y las relaciones entre los equipos saliente y entrante prácticamente se congelaron.[9] Días después vino el cambio de gobierno y, tres semanas más adelante, ocurrió una nueva corrida cambiaria que disminuyó las reservas a sólo 5 800 millones de dólares al tiempo que aumentó la tenencia de tesobonos en casi cinco mil millones de dólares más. Ello derivó en la depreciación abrupta del tipo de cambio, y profundizó la ruptura al interior del PRI y del gobierno.[10] La nueva crisis había estallado.

El rescate bancario y el golpe al PRI

La crisis económica era doble. Por un lado, la balanza de pagos había colapsado y el peso se devaluó 48 por ciento en un mes para llegar a 5.10 pesos por dólar al terminar el año. Las reservas estaban en su más bajo nivel en muchos años y había una deuda gubernamental de corto plazo por 28 mil millones de dólares en tesobonos, que los acreedores cobrarían en los doce meses siguientes. Además, la banca privada se había endeudado en dólares para expandir su crédito. En síntesis, había una crisis de nuestras transacciones con el exterior y el gobierno no tenía los recursos para pagar. Por otro lado, la crisis se debía a un serio problema financiero. Los bancos privados, algunos de los cuales ya habían sido intervenidos por la Comisión Nacional Bancaria desde mediados de 1994, habían contratado créditos en dólares y no tenían cómo cubrirlos en el corto plazo. Carecían de liquidez y simplemente no había dólares, billetes verdes, disponibles en el país. Además, la mayor parte de ellos estaban descapitalizados por el proceso de privatización, lo que debilitaba al sistema financiero en su conjunto.

[9] Para una descripción detallada de esa reunión, véase a Preston y Dillon, 2004, pp. 148-150.

[10] La pugna a nivel presidencial era transmitir a la opinión pública la idea de que la crisis se debía al nuevo gobierno. De ahí el término del "error de diciembre". En realidad, como se ha demostrado en otros trabajos, la fuga de capitales no ocurrió por la divulgación entre los miembros del Pacto de que se iba a depreciar el tipo de cambio, sino a la realidad macroeconómica del país. Véase Cárdenas, 2011.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 123 09/12/19 12:28

El objetivo de la respuesta del presidente Zedillo fue tajante en lo económico, y lastimosa en lo político: resolver el problema de acceso a dólares en el corto plazo (para lo cual era imprescindible una mayor depreciación del peso) y elevar las tasas de interés internas para evitar la sangría de dólares (lo cual afectó a los deudores de la banca pues los pagos que tenían que hacer aumentaron dramáticamente). El golpe directo a los bolsillos de la gente se resintió con el aumento del IVA de 10 a 15 porciento en 1995, con la enorme reticencia de los legisladores priistas, que solamente por su disciplina partidista lograron pasar la reforma en el Congreso. El costo político inmediato fue grande y la popularidad del presidente y del partido en el poder disminuyó significativamente, lo que se reflejaría en las elecciones intermedias de 1997.

Al mismo tiempo que se enfrentaba el choque internamente, la Secretaría de Hacienda gestionó un crédito "jumbo" de EUA, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco de Pagos Internacionales por alrededor de 50 mil millones de dólares para asegurarle a los acreedores internacionales, especialmente a los tenedores de los 28 mil millones de tesobonos, que México tendría con qué pagar. Esta negociación fue clave para evitar el colapso de la economía del país.

Simultáneamente, el presidente Zedillo junto con su equipo diseñaron el rescate bancario, el cual se centró en evitar que ningún depositante o ahorrador perdiera un solo centavo, que no se volviera a estatizar la banca, y que no sucumbiera el sistema bancario. Ello implicó apoyar a bancos y a depositantes. La estrategia era complicada por varias razones. Primero, la legislación de entonces no estaba preparada para la quiebra de empresas, y mucho menos para la quiebra de bancos. Ello significó que los procesos de liquidación tomaran muchos meses, incluso años, y que resultaran sumamente costosos para el rescate. De hecho, casi 70 por ciento del costo fiscal del rescate bancario se debió solamente a seis bancos, algunos de ellos pequeños que comenzaron a quebrar desde 1994 (Cárdenas, 2015: 759). Segundo, el gobierno no tenía recursos para el rescate. La mayor parte del apoyo a los bancos para sanear sus balances fue a través de pagarés (los llamados pagarés del Fobaproa), que estaban respaldados por la Tesorería de la Federación y que de hecho eran deuda potencial, aunque no se había materializado. Esta fue una de las graves controversias alrededor del Fobaproa y que fue utilizada políticamente por Andrés Manuel López Obrador; que se hubieran emitido los pagarés sin la aprobación del Congreso de la Unión, cuando eventualmente serían deuda. Fue hasta abril de 1998 cuando el presidente envió una iniciativa de ley que establecía una Comisión para la Recuperación de los Activos (Corebi) y en su artículo cuarto

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 124 09/12/19 12:28

transitorio se solicitaba al Congreso la autorización de aumento de la deuda por un monto de 552 300 millones de pesos. Fue entonces que la oposición, ahora con la mayoría en el Congreso, desató la polémica pública del costo del Fobaproa y el Congreso exigió una auditoría externa para determinar si los montos que el Fobaproa iba a pagar eran realmente correctos y legales (Suárez Dávila, 2010).

Otra dificultad para llevar a cabo el rescate bancario era su naturaleza misma. Los activos financieros cambian de precio rápidamente, y mucho más rápidamente en medio de una crisis financiera. Por tanto, los mecanismos para realizar el rescate tenían que cambiar con frecuencia, de acuerdo con las circunstancias, lo que provocaba discrecionalidad que semejaba arbitrariedad por la falta de reglas claras que fueran las mismas a lo largo del proceso.

Con todo, la economía que se había colapsado en 1995, cayó más de 6 por ciento en el año, se recuperó de inmediato en 1996 y recuperó el terreno perdido. México cubrió la deuda con los EUA y con los organismos internacionales antes de que vencieran los plazos y a partir de entonces la actividad económica retomó su tasa de crecimiento por encima de 3 por ciento anual.

Los cambios estructurales de Zedillo estuvieron principalmente en dos ámbitos: en cuanto a la gobernanza del país, se restructuró el Poder Judicial de la Federación, lo que de facto creó un nuevo poder pues anteriormente había estado supeditado en los hechos al Ejecutivo, y ciudadanizó al Instituto Federal Electoral (IFE), lo que abrió la puerta para un árbitro de las elecciones verdaderamente imparcial. En cuanto a lo económico, las principales reformas del presidente Zedillo fueron la creación del Sistema de Ahorro para el Retiro, en previsión a la crisis de pensiones que se avecinaba, y la reforma eléctrica que le dio viabilidad al sector por muchos decenios adelante. La reforma de hidrocarburos, lamentablemente, fue paradójicamente bloqueada por el PAN, liderado en el Congreso por Felipe Calderón.

Pero los ciudadanos le cobraron factura al gobierno priista de Zedillo. Primero, por la inesperada crisis económica (la retórica de años del PRI de que entrábamos al primer mundo se evaporó) y segundo, por la pésima fama del Fobaproa que había presumiblemente rescatado a banqueros y le había pasado la factura a los contribuyentes (el gobierno nunca fue capaz de comunicar adecuadamente lo que estaba haciendo, a pesar de que el rescate fue muy exitoso dadas las circunstancias).[11] El cobro de factura vino, inicialmente, en las elec-

[11] Por ejemplo, el costo del rescate llegó a 14 por ciento del PIB, mucho menor al experimentado por los EUA y Europa en la crisis de 2008-2010 que llegó a más de 50 por ciento; en el caso de México, ninguno de los ahorradores perdió, mientras que en los otros países muchos de ellos perdieron sus ahorros. Para un análisis detallado, véase CEEY, 2010.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 125 09/12/19 12:28

ciones intermedias de 1997 por el golpe de la crisis, cuando el PRI perdió por primera vez la mayoría en el Congreso, y posteriormente en 2000, cuando el abanderado del PAN Vicente Fox derrotó al candidato del PRI Francisco Labastida en las elecciones presidenciales. Después de setenta años de dominio pleno del PRI, se iniciaba la alternancia en el poder.

El PRI como oposición y la economía

Las condiciones de las finanzas públicas, del tipo de cambio y de la economía en general que dejó Ernesto Zedillo fueron muy favorables. Rompió el maleficio de dejar la economía en condiciones difíciles o hasta desastrozas, como ocurrió a la salida de Echeverría y López Portillo, y en otros sentidos al terminar los gobiernos de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari. La economía estaba creciendo, había estabilidad de precios y del tipo de cambio, y no había deuda pública de corto plazo que encendiera un foco de alerta.

El arribo del PAN al gobierno coincidió con un auge del mercado petrolero a nivel internacional que tuvo enormes consecuencias. El aumento del precio y de los niveles de producción proveyeron dólares en abundancia y consolidaron la dependencia de las finanzas públicas en el destino de Pemex, para contribuir alrededor de un tercio del total, y llegar hasta 40 por ciento en algunos años. La disponibilidad de recursos permitió estimular la economía y sobre todo permitió sobrellevar la transición democrática. La mayoría de los gobernadores eran de extracción priista y dado el vacío de poder que encontraron en el Ejecutivo, pues Fox nunca tuvo ascendencia sobre ellos, le exigieron al Gobierno Federal cada vez más recursos para sus estados, si bien la ley no escrita que fue ejercida por muchos presidentes priistas era que los gobernadores podían ser removidos de su cargo por el presidente de la república a través de los medios legales apropiados. Pero el poder del presidente era tal que en los hechos lo podía hacer, y de hecho lo hizo en varias ocasiones.

Con la llegada de Fox a la presidencia, ese vínculo y poder sobre los gobernadores se rompió en la mayoría de los casos, y se debilitó en otros. Poco a poco los gobernadores controlaron más claramente sus regiones y sus congresos locales, así como sus poderes judiciales. Se convirtieron en poco tiempo en los "señores feudales" de sus estados. De ahí surgió también la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago), que buscaba ser un contrapeso del poder presidencial en esta nueva etapa del país.

El desempeño de la economía durante los periodos de Fox, y posteriormente Calderón, se caracterizó por una estabilidad macroeconómica con relativo lento crecimiento, pero con una fuerte vulnerabilidad de las finanzas públicas.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 126 09/12/19 12:28

Ya desde 2008 hubo un déficit primario y la dependencia de los ingresos petroleros se volvió un peligro para el país. Había un déficit al consumo de las gasolinas y diesel que llegó a más de 1.8 por ciento del PIB (Cárdenas, 2018: 481). Por su parte, la actividad económica apenas aumentó a un ritmo de 3 por ciento anualmente entre 1996 y 2012, y la inflación se redujo gradualmente hasta llegar a 8.5 por ciento al terminar el sexenio Zedillista, y poco más de 4 por ciento al concluir el periodo de Calderón. También se consolidó la idea, que provenía del gobierno anterior, de focalizar los subsidios y los programas sociales en una lucha contra la pobreza, y que dio lugar más adelante al Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). La oposición que ambos presidentes panistas encontraron en el Congreso, o su inhabilidad para persuadir a los legisladores del PRI y del PRD, les impidieron realizar reformas económicas profundas. Quizás la excepción fue la reforma constitucional para establecer el derecho a la información pública que posteriormente dio lugar al Sistema Nacional de Transparencia, que abarca a los tres órdenes de gobierno y a todos los poderes del Estado. Esta ha sido una reforma sustancial para la rendición de cuentas y el combate a la corrupción.

La elección de 2006 fue muy cerrada, con una diferencia de menos de 250 mil votos. Hubo enorme inconformidad de parte de Andrés Manuel López Obrador y el PRD terminó escindiéndose con los años. También hubo malestar de una parte de la población que consideraba que había ocurrido un fraude electoral. El inicio de Calderón fue difícil y su relación con el legislativo perredista también.

La guerra contra el crimen organizado inició frontalmente con Felipe Calderón. La lucha desató una mortandad como no se había visto en México desde la Revolución Mexicana. En el sexenio de Calderón desaparecieron o fallecieron alrededor de 25 mil personas, la mayor parte relacionada con el crimen organizado (RNPED, 2013). También en su periodo se aprobó la implementación del sistema acusatorio en el ámbito judicial, que entraría en vigor ocho años más tarde. Fue un logro haber instituído el principio de presunción de inocencia que significó un cambio radical, con problemas claros de implementación. Aún no ha podido mostrar todas sus ventajas y ha sido objeto de ataques, muchas veces por problemas en otros lados, como el trabajo deficiente de las procuradurías, pero ha mostrado un camino adecuado para seguir adelante.

En estos años, a pesar de los enormes montos de recursos que tuvo el país por el petróleo, el gasto social aumentó más de 300 por ciento en términos reales entre 2000 y 2010. Se amplió el programa de Progresa establecido con Ernesto Zedillo para llamarse Oportunidades y posteriormente Prospera. En ese

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 127 09/12/19 12:28

programa aumentó el beneficio por familia de 6 733 pesos anuales a 9 129 en términos reales, entre 2000 y 2010 (CEEY, 2010: 70 y 129). Fue uno de los programas más exitosos y mejor evaluados de la política social. Otro de los rubros importantes fue el establecimiento del seguro popular, por lo que el gasto público en salud creció de 2 543 pesos per cápita en 2000 a 4 203 pesos en 2010 (Sicuentas, 2016). La cobertura de servicios aumentó proporcionalmente en esos años, aunque había quejas de su calidad y efectividad. En el largo plazo, fue uno de los beneficios que más aumentaron en esos años y continuó hasta 2019, que fue cancelado por el presidente López Obrador.

Con la lucha contra el crimen y el relajamiento de las policías a nivel estatal, la inseguridad en el país se volvió intolerable y tuvo su costo político. La imposibilidad de pasar nuevas reformas estructurales importantes marcó también ambos gobiernos, y la sociedad necesitaba de mayor efectividad en el Ejecutivo. Las elecciones de 2012 así lo mostraron. El PRI regresó al poder con la esperanza de "un nuevo PRI", como lo llamaba el candidato Peña Nieto.

Pacto por México, desigualdad y corrupción

El triunfo inobjetable de Enrique Peña Nieto en 2012 marcó un inicio promisorio. Arrancó con la firma del Pacto por México al día siguiente de su toma de posesión, que reunió a los principales partidos del país en un acuerdo que incluía reformas estructurales largamente esperadas, otras reformas jurídicas también de calado profundo, así como otros acuerdos importantes. El pacto (www.pactopormexico.org) incluyó reformas en cinco temas: sociedad de derechos y libertades; crecimiento económico, empleo y competitividad; seguridad y justicia; transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción y gobernabilidad democrática. El Pacto por México comprendió 106 acuerdos, muchos de los cuales constituían reformas importantes que históricamente se habían rechazado por alguna de las principales fuerzas políticas, o por sindicatos, o por grupos de poder del sector privado. Por ejemplo, el acuerdo significaba una ruptura de los poderes monopólicos de las cadenas televisoras y de Telmex, o bien la apertura de Pemex a la inversión privada y extranjera, o la autonomía a la Comisión Federal de Competencia y a la Comisión Federal de Telecomunicaciones, así como el nombramiento de jueces especializados en esas materias. Además se pactaron las reformas educativa y fiscal,[12] entre muchos otros acuerdos.

[12] Para una discusión crítica de la reforma hacendaria de 2013, véase Cárdenas, 2018, pp. 490-492.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 128 09/12/19 12:28

Muchas de estas reformas implicaron la creación de nuevas instituciones, sobre todo de índole regulatoria, pues al eliminar monopolios había que regular esos mercados. Así se constituyeron la Comisión Nacional de Hidrocarburos, la Comisión Reguladora de Energía, el Instituto Nacional de Evaluación de la Educación, y Pemex y CFE se convirtieron en "empresas productivas del Estado", entre otras instituciones.

A pesar de estas buenas intenciones, el gobierno tuvo varias dificultades que a la postre marcaron el sexenio. En primer lugar, el precio del petróleo comenzó a disminuir de los niveles de 100 dólares en 2014, y su tendencia siguió a la baja por varios meses. Este fenómeno en parte se debió a la entrada de los EUA al mercado petrolero como uno de los productores más importantes del mundo. Era evidente que los precios internacionales, con más oferta, tuvieran una tendencia a la baja.

Pero el hecho que marcó un hito en el sexenio de Peña Nieto fue la desaparición de los 43 normalistas de Ayotzinapa cerca de Iguala, Guerrero, así como los escándalos de la "Casa Blanca" relacionados con la familia del presidente. Con una diferencia de días, ambos hechos sucedieron a fines de septiembre de 2014. A partir de ese momento el ambiente político y de negocios en el país comenzó a deteriorarse rápidamente. Los avances y potencialidades de las reformas del Pacto por México quedaron relegadas y con poco reconocimiento por la opinión pública ante estos hechos. Pronto se sumaron otros escándalos que señalaban una enorme corrupción en los tres órdenes de gobierno, y en especial entre algunos gobernadores como el de Veracruz y el de Quintana Roo, ambos miembros del llamado "nuevo PRI". Además de los escándalos, lo que impactaba más a la sociedad era la impunidad que los acompañaba. Los pocos avances en la lucha contra la inseguridad y el crimen organizado completaban el cuadro de desconfianza en el gobierno y un franco descrédito. La autoridad moral del gobierno quedó en entredicho. Fue en esta coyuntura que gracias al esfuerzo de la sociedad civil, y muy a regañadientes de la clase política, se logró la refoma constitucional para establecer el Sistema Nacional Anticorrupción (Lajous, 2019).

La reducción de los ingresos petroleros y la necesidad de mantener un equilibrio fiscal llevó al gobierno a contratar deuda pública a lo largo del sexenio. El saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público pasó de 36.4 por ciento del PIB en 2012 a 47.3 por ciento del PIB en 2016, para luego disminuir a 44.8 por ciento en 2018. Ello agravó la tendencia al déficit que provenía desde Felipe Calderón. En 2006 ésta era de 28.8 por ciento del PIB solamente. En doce años la deuda aumentó casi 20 puntos porcentuales del PIB (la mayor

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 129 09/12/19 12:28

parte de ella de origen extranjero), un aumento no visto desde la década de 1970 en los sexenios del populismo económico. Este endeudamiento permitió la estabilidad macroeconómica, pero no se logró reanimar el crecimiento de la economía. Cada año, en los Criterios Generales de Política Económica, se argumentaba que el PIB ya empezaría a crecer, pero año tras año los resultados se quedaron cortos con las proyecciones oficiales (Cárdenas, 2018: 496). Y además, el superávit primario (no tener que pedir prestado para pagar intereses de la deuda) fue finalmente positivo en 2017 gracias al uso del remanente de operación del Banco de México, una decisión que en su momento fue muy criticada por varios analistas, pues en realidad no se contaba con esos recursos (Foncerrada, 2018).

El hecho es que el PRI fue cayendo en un fuerte descrédito popular, en donde las acusaciones de corrupción y de impunidad nublaron cualquier avance en lo económico y político. Era evidente que la promesa de un nuevo PRI no se había cumplido, sino más bien se podía constatar que los viejos vicios, con una corrupción rampante, eran la regla y no la excepción.

La situación se volvió más volátil con el proceso electoral en los EUA, y posteriormente en la elección de Donald Trump. Las amenazas de construir un muro en la frontera, de destruir el TLCAN, la deportación masiva de migrantes y la imposición de un gravamen en las remesas provocaron una ola de incertidumbre, pesimismo y volatilidad financiera que afectó a México y al resto del mundo. Además, los precios del petróleo continuaron deprimidos así como la inversión pública que no alentaba a la privada, el sector externo y el mercado interno registraban un dinamismo lento, por lo que el desempeño económico general era alrededor de 2.5 por ciento anual. La incertidumbre en los mercados financieros generó pánico en ocasiones por lo que el peso se depreció hasta 22 pesos el dólar en algunas semanas.

Hacia el final del sexenio de Peña Nieto, sólo algunas reformas mostraban evidencia de éxito. Para otras era demasiado pronto. La reforma de telecomunicaciones, por ejemplo, ya había dado resultados en la reducción de los precios de sus servicios, mientras que la reforma energética tomaría mucho más tiempo. La transformación de Pemex y CFE en compañías productivas del Estado empezaba a dar resultados, aunque el saneamiento de Pemex fue financiado en parte con deuda pública. La reforma educativa estaba en proceso pero seguía enfrentando resistencias de los sindicatos, especialmente de la CNTE. El Sistema Nacional Anticorrupción avanzaba con gran lentitud y dificultades. Y a su vez, persistían problemas importantes que no fueron atendidos: la reforma integral de pensiones, la restructuración del sistema de salud, la persistencia de la pobreza y de la desigualdad, y el lento y desigual crecimiento económico.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 130 09/12/19 12:28

En este contexto, la sociedad mexicana buscaba un cambio. Estaba harta de la corrupción, de la impunidad y de la persistencia de la inseguridad. Los ingresos de las familias estaban estancados a pesar de los aumentos en el empleo. Los partidos políticos tradicionales arrastraban el descrédito público y junto con ellos la credibilidad de los candidatos. Ante la búsqueda del cambio, el triunfo de Andrés Manuel López Obrador con el Movimiento de Regeneración Nacional, quien por tercera vez consecutiva competía por la presidencia, ganó muy holgadamente la elección presidencial y junto con sus aliados, la mayoría del Congreso y del Senado. El PRI quedó relegado a una tercera posición.

Bibliografía

Aspe, P. 1993. *El camino mexicano de la transformación económica*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Bazdresch, C. y S. Levy. 1993. "Populismo y política económica en México", en R. Dornbusch y S. Edwards (comps.), *Macroeconomía del populismo en América Latina.* Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Black, S. W. 1977. *Floating Exchange Rates and National Economic Policy*. New Haven: Yale University Press.

Cárdenas Sánchez, E. 2011. "Realidades y mitos de la reprivatización, crisis y rescate bancario", en A. Espinosa Rugarcía y E. Cárdenas (eds.), *La privatización bancaria, crisis y rescate del sistema financiero: La historia contada por sus protagonistas.* Tomo I. Ciudad de México: Centro de Estudios Espinosa Yglesias, pp. III-CIII.

_____. 2015. *El largo curso de la economía mexicana, 1780 a nuestros días.* Ciudad de México: El Colegio de México/Fondo de Cultura Económica.

_____. 2018. "Política hacendaria en México de 2013 a 2017: Una primera aproximación al sexenio", en *El Trimestre Económico*, vol. LXXXV, núm. 4.

Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY). 2010. "Análisis comparado sobre las crisis y rescates financieros de México (1995) y Estados Unidos (2008)", en *El Trimestre Económico*, vol. 77, núm. 308.

Dornbusch, R. y A. Werner. 1994. "Mexico: Stabilization, Reform and No Growth", en *Brookings Papers on Economic Activity*, vol. 1.

Espinosa, A. y E. Cárdenas (eds.). 2010. *La nacionalización bancaria, 25 años después: La historia contada por sus protagonistas*. 2a ed. Ciudad de México: Centro de Estudios Espinosa Yglesias.

Espinosa Yglesias, M. 1966. *Discurso pronunciado en Tehuacán en 1966*. Archivo Manuel Espinosa Yglesias, Centro de Estudios Espinosa Yglesias. Disponible en: http://www.ceey.org.mx/site/files/1966-6.pdf [fecha de consulta: 23 de agosto de 2019].

Foncerrada Pascal, L. 2018. "De jarrones chinos y finanzas públicas", en *Revista Este País*, julio.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 131 09/12/19 12:28

Guillén Reyes, J. A. y J. A. Chama Cancela. 2008. *Reflexiones politológicas sobre la nacionalización de la Banca.* Ciudad de México: Centro de Estudios Espinosa Yglesias.

Gurría, J. A. 1992. "La política de la deuda externa de México", en C. Bazdresch, N. Bucay, S. Loaeza y N. Lustig (comps.), *México: Auge, crisis y ajuste.* Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Lajous, A. (coord. y ed.). 2019. *La sociedad civil vs. la corrupción.* Ciudad de México: Grijalbo.

Loaeza, S. 2005. "Gustavo Díaz Ordaz: El colapso del milagro mexicano", en I. Bizberg y L. Meyer (coords.), *Una historia contemporánea de México*: *Actores*. Tomo 2. Ciudad de México: Océano/El Colegio de México, pp. 117-155.

_____. 2010. "La expropiación de la banca y el fin del Estado jacobino", en A. Espinosa y E. Cárdenas (eds.), *La nacionalización bancaria, 25 años después: La historia contada por sus protagonistas*. Tomo III. 2a ed. Ciudad de México: Centro de Estudios Espinosa Yglesias, pp. 163-244.

López Portillo, J. R. 2008. "El proceso que llevó a la nacionalización de los bancos", en A. Espinosa y E. Cárdenas (eds.), *La nacionalización bancaria, 25 años después: La historia contada por sus protagonistas.* Tomo I. Ciudad de México: Centro de Estudios Espinosa Yglesias, pp. 205-294.

Moreno Brid, J. C. y J. Ros Bosch. 2010. *Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana: Una perspectiva histórica*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Mosk, A. 1950. *Industrial Revolution in Mexico*. Berkeley: University of California Press.

Negrete Cárdenas, S. 2000. "Mexican Debt Crises: A New Approach to their Genesis and Resolution", tesis doctoral, Universidad de Essex.

Preston, J. y S. Dillon. 2004. *El despertar de México: Episodios de una búsqueda de la democracia*. Ciudad de México: Océano.

Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (Rnped). 2013. Disponible en: https://www.animalpolitico.com/2017/11/epn-desaparecidos-calderon/ [fecha de consulta: 23 de agosto de 2019].

Salinas de Gortari, C. 2011. "La privatización de la banca", en A. Espinosa y E. Cárdenas (eds.), *Privatización bancaria, crisis y rescate del sistema financiero: La historia contada por sus protagonistas*. Tomo I. Ciudad de México: Centro de Estudios Espinosa Yglesias.

Subsistema de Cuentas en Salud a Nivel Federal y Estatal (Sicuentas). Secretaría de Salud. Dirección General de Información en Salud (DGIS). 2016. Ciudad de México. Citado por E. González Pier, "Retos y Perspectivas del Sistema de Salud en México". Ciudad de México: Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, 13 de abril.

Serra Puche, J. 2011. "Reflexiones sobre la crisis de 1994", en A. Espinosa y E. Cárdenas (eds.), *Privatización bancaria, crisis y rescate del sistema financiero: La historia contada por sus protagonistas*. Tomo I. Ciudad de México: Centro de Estudios Espinosa Yglesias.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 132 10/12/19 10:16

Silva Herzog, J. 2007. *A la distancia: Recuerdos y testimonios*. Ciudad de México: Océano.
Suárez Dávila, F. 2010. *La reprivatización bancaria fracasada: Tragedia nacional en tres actos*. Ciudad de México: Centro de Estudios Espinosa Yglesias.
Vernon, R. 1963. *The Dilemma of Mexico's Development: The Roles of the Private and Public Sector*. Cambridge: Harvard University Press.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 133 09/12/19 12:28

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 134 09/12/19 12:28

SEGUNDA PARTE

Derechos e integración nacional: Aproximaciones desde el partido

V. Luces y sombras del proyecto educativo del partido-Estado

*Jorge Javier Romero Vadillo**

Sobre el proyecto educativo de la Revolución Mexicana se han escrito miles de páginas. Si del análisis de la Constitución de 1917 se trata, la discusión del artículo tercero se lleva buena cantidad de páginas. Nadie que haya escrito sobre el gobierno de Obregón ha dejado de dedicarle gran parte de su esfuerzo a la fundación —o refundación— de una secretaría del despacho dedicada específicamente al tema educativo y al proyecto de José Vasconcelos, grandilocuente y ambicioso, como su promotor, pero que constituyó el basamento de lo que sería un complejo edificio institucional, con distintas etapas constructivas, enorme y contrahecho, expresión de un Estado de suyo malformado, hecho a pedazos, que a veces no se comprende cómo se sostiene en pie, como las ciudades de toda la geografía nacional, donde en torno a un núcleo virreinal o porfiriano de sólidos edificios decadentes, pulularon feas y desordenadas, sin orden ni concierto, con edificaciones caóticas a lado de edificios pretenciosos de una modernidad alcanzada sólo a medias y que son precisos reflejos físicos del proceso de edificación institucional, a veces contradictorio, a veces improvisado, del siglo XX mexicano, una era que no se entiende sin comprender al Partido Revolucionario Institucional.

Desde que la revolución se hizo gobierno, para usar el tópico que tanto gustaba a los padres fundadores del régimen, el tema educativo estuvo en el centro de sus esfuerzos y fue columna de carga de la construcción tanto de su hegemonía como de su control territorial. Los maestros rurales y las "misiones culturales" del primer impulso vasconcelista fueron cabezas de playa que llevaban la presencia del nuevo proyecto estatal a las zonas que el porfiriato había dejado bajo la autoridad casi exclusiva de los latifundistas. Como en la arquitectura urbana, el régimen de Porfirio Díaz había edificado instituciones edu-

* Profesor-investigador titular C, Departamento de Política y Cultura de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 137 09/12/19 12:28

cativas magníficas, pero que sólo ocupaban el centro de la geografía social y servían a las elites y a las incipientes capas medias, mientras las escuelas populares eran equivalentes a los jacales en los que vivía la inmensa mayoría de la población, precarias e insuficientes. Así, los gobiernos revolucionarios vieron en la extensión de la educación popular un ámbito en donde demostrar su ruptura con el pasado.

Si los trabajos sobre los años iniciales del régimen suelen abordar el carácter político del proyecto educativo y su influencia en la consolidación en el poder de las nuevas elites, sobre todo en contraposición a la influencia de la Iglesia católica, los estudios sobre el sistema educativo de la época clásica del régimen del PRI suelen ser más bien compendios de información estadística que dan cuenta de la extensión de la cobertura educativa, de los avances y tropiezos del combate al analfabetismo, del enorme problema del rezago educativo y del ingente esfuerzo constructivo, tanto de infraestructura física como de andamiaje administrativo y pedagógico que ha representado la política educativa del Estado mexicano en el último siglo. Otro tema que se suele abordar es el de los movimientos sindicales disidentes que han luchado contra el monopolio del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), pero se ha escrito mucho menos sobre el papel que jugó el proyecto educativo en la consolidación y el mantenimiento del control territorial electoral y político del PRI a lo largo de su historia y cómo el declive partidista se relaciona con la autonomía política adquirida por la corporación sindical una vez que se dio la alternancia en la presidencia de la república.

Este ensayo se centra en la dimensión política del proyecto educativo, aunque no deja de considerar la dimensión administrativa, fundamental en el despliegue estatal mexicano del siglo XX, y la dimensión propiamente pedagógica, con sus distintas etapas constructivas y sus contradicciones evidentes. Como es este un libro sobre el PRI, entendido como un proceso sin solución de continuidad desde la fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929, sólo me refiero a los antecedentes constitucionales y vasconcelistas como elementos necesarios para la comprensión de lo ocurrido después. Coloco el foco en la política educativa de la época clásica del PRI, cuyo inicio puede fijarse en la creación desde el poder del SNTE en diciembre de 1943.

El artículo tercero constitucional y el radicalismo anticlerical

Durante el Congreso Constituyente de 1916-1917, el tema que más tiempo consumió en las discusiones de los diputados fue el de la influencia de la Iglesia católica en la sociedad mexicana. Para buena parte de los constituyentes, su

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 138 09/12/19 12:28

misión era desterrar el fanatismo y disminuir la influencia eclesiástica de la sociedad mexicana. El discurso radical de varios de aquellos diputados, como Francisco Múgica, Luis G. Monzón, Heriberto Jara o Esteban Baca Calderón, reflejaba la influencia de las ideas socialistas y anarquistas de la época, críticas del liberalismo del dejar hacer y el dejar pasar. De ahí su oposición a la libertad de educación, planteada en el proyecto de Constitución reformada presentado por Carranza y defendida por los diputados más afines al "primer jefe", como Félix F. Palavicini, José Natividad Macías o Alfonso Cravioto. Mientras que para estos últimos el laicismo debía ser una posición de neutralidad frente a las diversas corrientes religiosas y la libertad educativa debería ser una garantía fundamental, para los primeros la laicidad no podía ser simplemente neutral, sino que debía estar imbuida de una concepción racionalista del mundo y debía promover la visión científica de la naturaleza. Según Múgica, "la pedagogía moderna ha sentado conclusiones en el sentido de que la enseñanza religiosa, por comprender principios que por esencia están vedados al análisis y por postular una serie de hechos de imposible comprobación, tanto deductiva como experimental, tiende a producir una degeneración mental en el individuo que la recibe, máxime si éste se encuentra en tales momentos en pleno desarrollo mental" (citado por Gómez Navas, 1981: 146).

El texto del artículo tercero finalmente aprobado fue resultado de un compromiso entre las dos alas del constituyente:

- La enseñanza es libre; pero será laica la que se de en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior, que se imparta en los establecimientos particulares.
- Ninguna corporación religiosa, ni ministro de algún culto, podrá establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria.
- Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial.
- En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria.

El artículo que entró en vigor quedó lejos del radicalismo jacobino expresado en las primeras versiones de la comisión dictaminadora. La prohibición a las corporaciones religiosas de establecer escuelas primarias resultaría conflictiva tanto en el terreno ideológico como en el práctico. Sin embargo, otro sería el tema de mayores consecuencias para el sistema educativo durante los primeros cuatro años de vigencia de la Constitución.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 139 09/12/19 12:28

Un punto fundamental del proyecto de Constitución reformada de Venustiano Carranza era el del fortalecimiento municipal, plasmado en la figura del Municipio Libre establecida en el artículo 115. Además de la libertad económica y política, se les concedía a los ayuntamientos el derecho de controlar y organizar la enseñanza primaria y los jardines de niños, con lo que se hacía innecesaria la existencia de una Secretaría de Estado encargada de ese ramo. Así, en la sesión del 31 de enero de 1917, el Constituyente aprobó sin discusión un artículo transitorio que suprimía la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes (SIPBA) (Gómez Navas, 1981: 151), creada en 1905 a instancias de Justo Sierra, aunque ésta había tenido sólo competencias en el ámbito del Distrito Federal y los territorios, pues la función educativa les correspondía a los estados de la federación.

El traslado de la responsabilidad educativa a los municipios resultó un gran fracaso, que condujo al cierre cientos de escuelas, incluso en los ayuntamientos del Distrito Federal, con más recursos que muchos del interior de la República, donde los políticos locales capturaban los dineros municipales como botín personal, por lo que el descenso en la instrucción pública fue catastrófico y se sumó al cierre de muchas escuelas religiosas durante la presidencia de Venustiano Carranza. Esa experiencia justificó que, durante el gobierno de Álvaro Obregón (1920-1924), a instancias de José Vasconcelos, se revirtiera la medida de eliminar la dependencia federal del ramo con la creación de la Secretaría de Educación Pública (SEP), primer paso en el proceso de *federalización* educativa, término con el que contradictoriamente se ha nombrado a la centralización de la gestión de la educación que caracterizó a la época clásica del régimen del PRI.

El fracaso inmediato de aquella municipalización de la educación, pretendida para aumentar el poder de los municipios, pero que se hizo sin tomar en cuenta ni las debilidades fiscales ni el patrimonialismo imperante, tuvo consecuencias de largo plazo, pues la reacción centralizadora ya no se detendría, hasta que, hacia la década de 1970 la abrumadora mayoría de las escuelas públicas eran federales, es decir, estaban bajo el control directo de la SEP.

La creación de la SEP fue producto de una operación política compleja, debido a las resistencias del Partido Liberal Constitucionalista (PLC), devenido en oposición parlamentaria a Álvaro Obregón, quien había sido uno de sus fundadores y su candidato presidencial:

> Las diferencias entre el presidente y el PLC se fueron ahondando en el curso de 1921. En particular, la mayoría parlamentaria no estaba dispuesta a aprobar automáticamente el presupuesto de egresos de la Federación. Las reducciones presupuestales en diversos ramos, según los defensores del Ejecutivo, impedirían a éste

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 140 09/12/19 12:28

> cumplir con sus propósitos. Y aun cuando las versiones no son del todo coincidentes, parece ser que el mismo presupuesto de educación, el segundo en importancia, estuvo a punto de ser recortado. El secretario Vasconcelos tuvo que apelar a los grupos minoritarios e incorporarse honorariamente al Partido Nacional Agrarista para lograr su aprobación (Cárdenas, 1992: 42).[1]

Se ha escrito suficiente sobre la utopía vasconcelista y su concreción en el incipiente sistema nacional de educación pública. Las misiones culturales como cabezas de playa de la formación docente —auténticas escuelas normales ambulantes—, la habilitación de miles de profesores con un sentido apostólico, la labor editorial, la divulgación de la cultura clásica, han sido narradas en detalle. Menos atención se le ha prestado a la fundación de los rudimentos de lo que llegaría a ser el aparato administrativo más grande y complejo del Estado mexicano, con sus innovaciones incipientemente democráticas y participativas.[2]

La creación de la SEP es un hito en la construcción de la presencia nacional del Estado. La educación rural, que nace entonces, implica el despliegue territorial de una red de funcionarios públicos no sólo para enseñar a los niños, sino para alfabetizar a los adultos y para predicar la doctrina laica y la misión social del régimen en ciernes. Por eso se enfrentan de inmediato con los curas en los pueblos y de ahí que buena parte de la reacción clerical contra el régimen se nutriera de la resistencia al despliegue educativo estatal y de la prohibición a la Iglesia de impartir educación primaria.

Vasconcelos no fue especialmente beligerante contra la educación religiosa. En cambio, durante el siguiente gobierno, el de Plutarco Elías Calles (1924-1928), uno de los objetivos centrales de la política educativa fue hacer valer la prohibición constitucional e incluso hacerla más estricta en la legislación secundaria.

El conflicto religioso que se venía gestando desde 1917, aunque había sido atemperado por Carranza y por Obregón, acabó por estallar durante el go-

[1] En las discusiones sobre la creación de la SEP y en la negociación presupuestal de 1921 se selló la suerte del PLC, desmantelado en el Congreso con una maniobra que acabó con el desafuero de sus legisladores más conspicuos y con el sometimiento de varios a través del soborno o la amenaza (Cárdenas, 1992: 46). A partir de entonces, la aquiescencia de los legisladores se comenzó a obtener por medio del reparto de dinero a cambio de los votos favorables al gobierno. Las conductas recalcitrantes eran castigadas con el desafuero.

[2] Entre éstas destaca la creación de un Consejo Federal de Educación con la participación de los padres de familia, de los profesores y de los miembros de los Ayuntamientos en la elección de los integrantes de los Consejos Locales de Educación, quienes a su vez elegían entre sus miembros a sus representantes para elegir a los Consejos de Educación de los estados, los cuales nombraban, cada uno, dos representantes para integrar al Consejo Federal.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 141 09/12/19 12:28

bierno de Calles, en la medida que se aprobaron leyes reglamentarias del mandato constitucional que resultaban interpretaciones restrictivas de la Constitución. En ese clima, los maestros misioneros fueron percibidos en las zonas de mayor influencia del clero, donde acabó por estallar la rebelión, como los agentes de la persecución anticlerical y del ateísmo del régimen. Son bien conocidos los casos de profesores desorejados o incluso ejecutados por el bando cristero, que fueron narrados en la literatura por José Revueltas en *Dios en la tierra*, y que una vez terminada la guerra en 1929, seguirían siendo el símbolo del enfrentamiento entre el Estado y la Iglesia, hasta el gobierno de Lázaro Cárdenas (1934-1940).

El secretario de Educación de Calles, Manuel Puig Casauranc, fue el encargado de emitir, a principios de 1926, las disposiciones reglamentarias que normaban la operación de las escuelas particulares, de acuerdo con la Constitución, que incluían sanciones para las violaciones al laicismo y que llevó a la clausura de muchos colegios particulares (Tuirán y Quintanilla, 2012: 27). Éstas fueron percibidas como hostiles en el momento en el que el conflicto con la Iglesia católica devenía en levantamiento armado. A la vez que las legislaciones locales, que se habían ido adecuando desde los primeros años a las disposiciones constitucionales, hubo ejemplos de especial radicalismo en las limitaciones a la influencia social de la Iglesia, que incluían la materia educativa. En ese clima, el filósofo Samuel Ramos llegó a afirmar que "el problema religioso creado artificialmente por Calles hizo su aparición en el campo educativo" (Sotelo Inclán, 1981: 254).

Sin embargo, sólo en aquellas regiones donde la Iglesia había mantenido fuerte influencia a pesar de su derrota en la guerra de reforma, el conflicto estalló en violencia. Durante los años de dominio político de Calles, el cual se prolongó al siguiente sexenio después de su gobierno, en varios estados se dieron legislaciones especialmente radicales en materia de cultos y de laicidad educativa, sin que la resistencia se expresara violentamente.

La utopía educativa en la fundación del nuevo régimen

En medio del conflicto, el gobierno de Calles impulsó la creación de nuevas normales rurales —como continuación de la política de Vasconcelos, fundador de la primera, en Tacámbaro, Michoacán casi inmediatamente después de constituida la SEP—, y promovió la educación para el trabajo y la enseñanza técnica, además de la creación, en 1925, del ciclo de educación secundaria, con una duración de tres años, independiente de la preparatoria, con lo que éste se le quitó a la Universidad Nacional. También se aumentó el número de escuelas primarias y se elevó su matrícula (Tuirán y Quintanilla, 2012: 25).

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 142 09/12/19 12:28

Las normales rurales reflejaban la voluntad innovadora, imbuida de utopía, del gobierno callista, la cual iba más allá del anticlericalismo a partir del cual se le ha narrado tradicionalmente:

> Es así como una escuela rural más, establecida en San Antonio de la Cal, Oaxaca en 1925, da a la educación normal rural una orientación definida a través de un plan de estudios que comprende cuatro semestres, y abarca tres áreas fundamentales: a) las prácticas de campo, b) los trabajos de oficios y de pequeñas industrias, y c) la educación física y artística.
>
> Y para completar el proceso, incluye en el programa conferencias para propiciar el establecimiento de sociedades cooperativas de obreros y campesinos; comités de salubridad; asociaciones de madres de familia, y de protección a la infancia (Mejía Zúñiga, 1981: 211).

En la política educativa del gobierno de Calles estaban ya presentes las ideas del difuso socialismo de la Revolución Mexicana que se convertiría en doctrina constitucional a partir de 1934. Era una época de experimentación con nuevas doctrinas educativas, como las desarrolladas por entonces en la Unión Soviética o las de la escuela activa, del pedagogo estadounidense John Dewey.

Durante el cuatrienio de Plutarco Elías Calles (1924-1928) se dio prioridad a la unión del estudio y el trabajo. Si bien la idea "aprender haciendo", de no desvincular el saber del hacer, propia de la Pedagogía de la Acción, empezó a orientar la práctica escolar a partir de 1923 —durante la gestión de Vasconcelos—, su influencia se consolidaría en los años siguientes. Las escuelas intentaron controlar el peso de la cultura local, vencer la ignorancia, transformar los hábitos domésticos y hacer el trabajo más productivo y eficiente (Tuirán y Quintanilla, 2012: 23).

La gran crisis política de 1928, provocada por el asesinato del recién reelegido Álvaro Obregón, se resolvió virtuosamente con el amplio pacto político que llevó a la fundación del Partido Nacional Revolucionario en 1929. Se trató de un acuerdo civilizador en más de un sentido. Fue, esencialmente, un pacto para reducir la violencia y para limitar el poder militar, que hasta entonces había determinado las sucesiones presidenciales posteriores al pacto constitucional de 1917. El papel de los políticos civiles que ya para entonces eran determinantes en muchas regiones del país, sobre todo en aquellas donde no hubo guerra civil durante la década anterior y, por lo tanto, no tuvieron caudillos locales que impusieran su dominio, fue clave en el nuevo acuerdo —surgido en la coyuntura para evitar un nuevo levantamiento armado, como los ocurridos

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 143 09/12/19 12:28

en 1920 y en 1923-1924—, a partir del cual se desarrollarían las nuevas formas de control que predominarían durante el resto del siglo XX.

En el terreno educativo, los primeros años de existencia del régimen de partido hegemónico se caracterizaron por el intento de usar la educación para promover el proyecto ideológico, contradictorio y difuso, del socialismo anticlerical profesado por parte de las elites políticas que pactaron en Querétaro en marzo de 1929. Si bien entre los pactantes que crearon el PNR predominaban los políticos pragmáticos que entendían el poder como mecanismo de extracción de rentas, no se puede dejar de lado que buena parte de los partidos que se coaligaron en la nueva fuerza nacional liderada por Calles se proclamaban "socialistas", aunque cada uno tenía su propia versión de lo que eso significaba. Desde el radicalismo jacobino y puritano de Tomás Garrido Canabal en Tabasco, hasta las formas suaves y la astucia pactista de Emilio Portes Gil, designado presidente de la república para conducir el proceloso periodo de transición hacia los nuevos comicios en los que fue electo Pascual Ortiz Rubio, ya bajo las siglas de la nueva organización nacional, todavía concebida como gran coalición de fuerzas locales.

El gobierno de Portes Gil, en su misión pacificadora, se fijó como uno de sus primeros objetivos la solución del conflicto con la Iglesia, para poner fin a la Guerra Cristera. Así, el 21 de junio de 1929 terminaron de concertarse los acuerdos entre la jerarquía eclesiástica mexicana y el gobierno y un mes después estos fueron aceptados por el papa Pío XI. El pacto sentó las bases para un *modus vivendi* en el cual la Iglesia aceptaba la legalidad mexicana a cambio de que esta no se aplicara con demasiado rigor. Esas serían las reglas del juego que más adelante, ya en los tiempos de la época clásica del régimen, se institucionalizarían de manera informal y permitirían no sólo la convivencia sino la connivencia de los gobiernos priista y la Iglesia, como expresión de uno de los rasgos predominantes de la gobernabilidad priista: la negociación de la desobediencia de la ley como mecanismo de reducción del conflicto, lo que se manifestó en la tolerancia a la existencia de colegios religiosos, pese a la prohibición constitucional, siempre y cuando se guardaran las formas. Sin embargo, aún pasarían diez años para que se terminaran de apaciguar las relaciones entre la curia católica y el régimen. Antes habrían de suceder otros momentos de crispación y conflicto cuyo escenario sería precisamente el de la educación.

El acto más relevante de política educativa del gobierno de Portes Gil fue la concesión, el 10 de julio de 1929, de la autonomía a la Universidad Nacional, aunque sería quince años después cuando esta adquiriera su forma definitiva.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 144 09/12/19 12:28

Antes habría de ocurrir el distanciamiento en torno a la cuestión de la educación socialista, que tensó las relaciones entre la comunidad universitaria y el régimen hasta el punto de la ruptura en 1933. La autonomía de 1929, relativa y limitada, tuvo como objetivo político desactivar el conflicto estudiantil que en plena campaña electoral alimentaba la candidatura presidencial de José Vasconcelos, ya para entonces convertido en adversario del régimen.[3]

La gestión educativa durante el gobierno de Ortiz Rubio fue tan agitada como el resto de su gobierno, reflejo de las difíciles concreciones del proceso de centralización política que la fundación del PNR había iniciado y de la dicotomía en el poder que planteaba la "jefatura máxima" de Calles, frente al débil presidente. La inestabilidad gubernamental se reflejó en la sucesión de secretarios de Educación —cinco en los poco más de dos años de gobierno— quienes, además, tuvieron que enfrentar las reducciones presupuestales obligadas por la crisis económica mundial, que golpeó duramente al país, por lo que tanto el número de escuelas como su matrícula disminuyeron durante ese convulsionado periodo (Tuirán y Quintanilla, 2012: 29).

Diez años después de iniciado el gran proyecto educativo de la revolución los datos mostraban la magnitud del reto y la dificultad de superar el enorme rezago educativo que el país arrastraba:

> Los datos censales de 1930 indicaban que sólo 42 por ciento de niños y niñas de entre seis y 10 años asistían a la escuela. En ese mismo año, alrededor de 60 por ciento de la población de 10 años o más no sabía leer ni escribir. La desigualdad de acceso a las oportunidades educativas entre hombres y mujeres se reflejaba con claridad en la tasa de analfabetismo: se elevaba entre las mujeres a 63.6 por ciento y disminuía a 54.6 por ciento entre los hombres (Tuirán y Quintanilla, 2012: 28).

Narciso Bassols se encargó de la Secretaría de Educación durante los diez últimos meses del gobierno de Ortiz Rubio y continuó durante buena parte de la presidencia de Abelardo Rodríguez. Durante su gestión se reactivó la actividad reglamentaria para garantizar el laicismo en la educación y para "lograr, de una vez por todas, la eliminación de la influencia religiosa en la educación primaria

[3] Fueron los universitarios el principal contingente favorable al caudillo cultural, que a partir de entonces iniciaría la deriva ideológica que lo conduciría a alinearse con el nazismo en los momentos previos a la Segunda Guerra Mundial y, después, a su identificación con el conservadurismo católico al que había enfrentado en su gestión al frente de la SEP.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 145 09/12/19 12:28

particular, o sea el cumplimiento exacto del precepto que la Constitución contiene" (Bassols, 31 de agosto de 1932, citado por Sotelo Inclán, 1981: 260). Con ese objetivo, logró que Ortiz Rubio expidiera un reglamento que prohibía expresamente a todo ministro o miembro de cualquier orden religiosa enseñar en escuelas de instrucción primaria, con la sanción de cerrar aquellas que violaran tal orden (Sotelo Inclán, 2012: 259). Con ello se reactivaron las protestas eclesiásticas y las agresiones a los maestros en distintas regiones del país. La reacción conservadora contra la gestión de Bassols se agudizaría cuando se planteó, en 1933, adoptar en México las recomendaciones del VI Congreso Panamericano del Niño, celebrado en Lima, Perú en julio de 1930, las cuales incluían la introducción de la educación sexual en las escuelas primarias.

El punto culminante del proceso de construcción del proyecto ideológico de aquella etapa formativa del régimen fue el debate que condujo a la reforma del artículo tercero constitucional para definir a la educación impartida por el Estado como socialista. Se trató de uno de los momentos más intensos de la pugna política enmarcada en el proceso de sucesión que llevaría a la presidencia a Lázaro Cárdenas:

> Los primeros visos de reforma socialista del Artículo 3º se presentaron en el campo político electoral. El Partido Nacional Estudiantil Pro-Cárdenas organizó en julio de 1933 y en Morelia una magna convención para proclamar la candidatura de Lázaro Cárdenas, y propuso la sustitución de la enseñanza laica por la socialista, desde los grados primarios hasta los profesionales (Sotelo Inclán, 1981: 264).

De manera paralela, la polémica se desarrolló en las universidades, impulsada por Vicente Lombardo Toledano, figura ascendente que posteriormente sería clave durante el gobierno de Cárdenas como líder sindical, pero que entonces era director de la Escuela Nacional Preparatoria de la Universidad Nacional. El Primero Congreso de Universitarios Mexicanos, que reunió a estudiantes y profesores de todo el país en septiembre de 1933, aprobó la ponencia de Lombardo en el sentido de que la Universidad Nacional y los institutos de su tipo deberían contribuir a "la sustitución del régimen capitalista por un sistema que socialice los instrumentos y los medios de producción económica" y proponía la adopción del materialismo dialéctico como filosofía rectora de la Universidad.

El conflicto estalló de inmediato en la Universidad Nacional. Insignes profesores, como Antonio Caso, se pusieron al frente de la resistencia en nombre de la libertad de cátedra, lo que derivó en un segundo movimiento en defensa

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 146 09/12/19 12:28

de la autonomía universitaria, encabezado por Manuel Gómez Morín, apoyado por los estudiantes de derecho, sobre todo los pertenecientes a la Unión Nacional de Estudiantes Católicos —la mayoría de los cuales participarían con él en la fundación del Partido Acción Nacional en 1939— y concluyó con la salida de Lombardo de la Universidad y una nueva ley orgánica que afianzó la autonomía y alejó a la UNAM del régimen (Velázquez Albo, 2011).

Pero lo que no avanzó en la UNAM —aunque sí en otras universidades del país— sí se concretó en el campo de la educación básica con la reforma constitucional, la cual se gestó en la Segunda Convención Ordinaria del PNR, reunida en Querétaro en diciembre de 1933, donde se definió el Plan Sexenal de Gobierno y se eligió como candidato presidencial a Lázaro Cárdenas. En el origen, la discusión se inclinaba por radicalizar el impulso laico a la educación, pero en la discusión de la convención surgió la propuesta de sustituir la educación laica por la socialista, mientras que el senador veracruzano Manlio Fabio Altamirano propuso la educación racionalista como objetivo. La convención decidió aplazar el debate, pero en los meses siguientes este se intensificó y encendió de nuevo la reacción católica, al tiempo que permeó a las distintas organizaciones gremiales de los profesores alineadas unas a favor de la reforma, otras en contra (Romero, 1978: 54).

El agitado clima, avivado por la oposición de la Unión Nacional de Padres de Familia a la educación sexual, llevó a la renuncia de Bassols a la secretaría el 9 de mayo de 1934. Durante la campaña electoral, Cárdenas manifestó su intención de controlar la educación e impedir la intervención del clero en la educación popular. "La Revolución no puede tolerar que el clero siga aprovechando a la juventud y a la niñez como elementos retardatarios del progreso del país, y menos aún, que convierta la nueva generación en enemiga de las clases trabajadoras que luchan por su emancipación" (Cárdenas, 1978: 129). Por su parte, Calles, una vez pasadas las elecciones, proclamó en un discurso en Guadalajara el 20 de julio la intención de "apoderarnos de las conciencias de la niñez y de la juventud, porque la juventud y la niñez son y deben pertenecer a la Revolución".

Una vez instalada la nueva legislatura, se abre paso la reforma constitucional. La redacción del nuevo artículo es confusa y contradictoria y no define lo que entiende por "socialista". En su parte doctrinaria, decía:

> Artículo 3º. La educación que imparta el Estado será socialista, y además de excluir toda doctrina religiosa combatirá el fanatismo y los prejuicios, para lo cual la escuela organizará sus enseñanzas y actividades en forma que permita crear en la juventud un concepto racional y exacto del universo y de la vida social.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 147 09/12/19 12:28

De nuevo, el artículo tercero se convierte en el escaparate para plantear la ideología oficial del régimen, con todas sus imprecisiones y vaguedades, la que sería asumida en la declaración de principios de la versión cardenista del partido del régimen, el Partido de la Revolución Mexicana (PRM), concreción del segundo pacto, el corporativo, el cual estableció las reglas de la relación entre el Estado y las organizaciones sociales encuadradas en las filas partidistas.

La idea socialista, concebida de manera difusa, dio lugar a malos entendidos, al desorden en la aplicación de planes y a un frecuente verbalismo demagógico que en su tono desvirtuaba las que pudieron ser buenas intenciones gubernamentales. A partir de que el Partido Comunista Mexicano (PCM) decide la alianza con Cárdenas, en el momento de la ruptura del presidente con Calles en junio de 1935, son los maestros que se afilian a él o siguen sus orientaciones quienes se convierten en los más activos propulsores de la escuela socialista. La pertenencia al PCM se convirtió en una vía para conseguir plaza de maestro, por lo que en no pocos la adhesión fue oportunista. Otros profesores aplicaron las indicaciones con desgano o a regañadientes y en muchos casos el carácter socialista se redujo a las canciones de los niños en las ceremonias escolares. Las andanadas contra los maestros continuaron en las zonas de influencia clerical, con un terrible episodio en San Felipe Torres Mochas; años después, incluso entre los aliados más definidamente de izquierda de Cárdenas hubo quienes consideraron a la educación socialista como un error que azuzó a los enemigos del régimen (Romero, 1978: 56).

El texto constitucional se mantuvo vigente hasta el final del sexenio siguiente, el encabezado por Manuel Ávila Camacho (1940-1946), pero las aristas radicales de su aplicación se limaron en la segunda ley orgánica que lo reglamentó, impulsada en el momento crucial de la definición del arreglo educativo que imperaría en los tiempos del régimen consolidado, en el preludio de su época clásica, la cual arranca con el tercer pacto, el de 1946, cuando el PRM se diluye en el Partido Revolucionario Institucional (PRI).

El proyecto educativo de Cárdenas no dejó de poner el acento en la educación rural. De ahí que una de sus políticas más relevantes haya sido la fusión de la Escuelas Normales Rurales con las Centrales Agrícolas para crear las Escuelas Regionales Campesinas como detonantes del desarrollo rural. Desde luego, no se puede dejar de lado la creación del Instituto Politécnico Nacional y de los Institutos Tecnológicos Regionales como el otro eje de la estrategia de desarrollo, la orientada a promover el desarrollo tecnológico propio, al tiempo que se pretendía contrarrestar, con nuevas instituciones de educación superior que coincidieran con el proyecto político del régimen, el alejamiento de la Universidad Nacional y su inclinación humanística.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 148 09/12/19 12:28

Tiempo de moderación y consolidación institucional

La llegada de Manuel Ávila Camacho a la presidencia de la república (1940-1946) se caracterizó por la moderación del tono ideológico radical que había caracterizado al gobierno de su antecesor. La consigna gubernamental era la unidad nacional y la clara intención del nuevo presidente era evitar la polarización en el mundo del trabajo —la lucha de clases— que había marcado al sexenio de Cárdenas. La retórica socialista se dejó de lado y la simbología predominante fue la de la *unidad nacional*. En materia educativa, después de unos meses en los que el secretario Luis Sánchez Pontón sostuvo los postulados de la educación socialista, Ávila Camacho lo sustituyó por Octavio Véjar Vázquez, más moderado, a quien se le encargó la tarea de unificar al gremio magisterial, proceso que no había podido culminar durante el gobierno de Cárdenas, aun con el impulso de Lombardo y la Confederación de Trabajadores de México en el momento en que se concretaba el pacto corporativo, basado precisamente en la unidad sindical bajo la égida del PRM. El sindicalismo de los maestros estaba muy fraccionado, debido a las distintas etapas constructivas del sistema educativo, que habían generado la existencia de sindicatos locales, y a las pugnas ideológicas entre los comunistas, los lombardistas y otros grupos más pragmáticos.

Véjar Vázquez planteó explícitamente, desde su toma de posesión, que sus objetivos eran atemperar ideológicamente los planes de estudio, combatir a los elementos radicales y comunistas en las burocracias administrativas y sindicales, buscar la unificación del magisterio e incorporar de manera más activa la acción de la iniciativa privada en la enseñanza (Sotelo Inclán, 1981: 311). El viraje de timón era claro y mostraba ya el rumbo que seguiría el régimen a partir de entonces, lo que muestra una fuerte influencia de quien era secretario de gobernación y sería el primer presidente de la época clásica del régimen, Miguel Alemán.

La expresión formal del cambio no llegó aún al texto constitucional, pero se plasmó en una nueva Ley Orgánica, que atemperaba notablemente el radicalismo de la anterior y del propio texto constitucional. La estrategia se concentró en la unificación sindical, para neutralizar a las organizaciones influidas directamente por el PCM.[4] Todavía entonces la fuerza sindical más relevante

[4] La purga contra los comunistas incluyó ceses de maestros y directivos, con el argumento de que carecían de títulos profesionales, aunque la habilitación profesional había sido una práctica común desde los tiempos de Vasconcelos.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 149 09/12/19 12:28

era guiada por Lombardo Toledano y sus seguidores jugaron un papel importante en el proceso político que siguió, pero al poco tiempo también estos serían neutralizados.

El mosaico sindical era variopinto: el Sindicato de Trabajadores de la Enseñanza de la República Mexicana (STERM), intento fallido de unificación impulsado por la CTM de Lombardo; el Sindicato Nacional Autónomo de Trabajadores de la Educación (SNATE), en el que se apoyó Véjar Vázquez al llegar a la SEP; el Frente Revolucionario Mexicano de Maestros (FRMN), que agrupaba sobre todo a profesores rurales y estaba vinculado a la Confederación Nacional Campesina (CNC); el Sindicato Mexicano de Maestros y Trabajadores de la Enseñanza (SMMTE), surgido por iniciativa de Véjar Vázquez, y el Sindicato Único Nacional de Trabajadores de la Enseñanza (SUNTE), de filiación comunista (Sotelo Inclán, 1981: 315).

La gestión de Véjar Vázquez generó un clima de temor que contradijo su ofrecimiento de promover una escuela de paz y trabajo. En ese ambiente de hostigamiento se dio el proceso que condujo a la creación del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). Véjar Vázquez conminó a los líderes del STERM, de la FRMM y del residual SNATE a unificarse en un plazo perentorio y a asumir el régimen laboral establecido en el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado, con lo que el primer sindicato tendría que abandonar la CTM y el segundo a la CNC para integrarse en la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE). Desde el gobierno se forzaba el proceso de unificación al tiempo que se establecía el marco legal para las condiciones de trabajo como empleados públicos de base.

El camino a la forzada unidad enfrentó obstáculos mayúsculos, pues implicaba una lucha por el poder y la hegemonía entre las diferentes corrientes. El gobierno pretendía debilitar la influencia comunista —pero también la de Lombardo, cuya ascendencia en la coalición de poder y en la CTM menguaba—, para que el gremio magisterial fuera conducido por leales. De ahí que el congreso de fusión se postergara cuatro veces, hasta que finalmente se fijó su realización para el 24 de diciembre de 1943, en el momento en el que Octavio Véjar Vázquez fue sustituido por Jaime Torres Bodet al frente de la SEP.

La iniciativa gubernamental de unificación tenía la intención de agrupar a los diversos sindicatos fragmentados por motivos ideológicos en una misma organización que se encuadrara dentro del partido del régimen, entonces el PRM y más adelante el PRI, con el propósito de canalizar la negociación de los conflictos por medio de una sola organización; al mismo tiempo, la unificación pretendía facilitar al gobierno el diseño centralizado de las políticas educativas,

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 150 09/12/19 12:28

mientras que avanzaba en la demanda sindical de "federalización", es decir, la centralización casi completa del sistema educativo, proceso que había avanzado gradualmente desde la fundación de la SEP, pero que se aceleró a partir de la primera gestión de Torres Bodet.

Desde sus inicios, la estructura del SNTE fue muy similar a la organización piramidal centralizada de la SEP. En la medida en la que avanzó el control político del sindicalismo magisterial, la organización gremial y la estructura burocrática se fueron entrelazando y confundiendo por tramos.

En casi todos los estudios sobre la educación en México se exalta la figura de José Vasconcelos como el fundador de la política educativa de la revolución. Sin embargo, fue Torres Bodet quien delineó el sistema educativo del Estado mexicano en su forma más duradera, fue él quien impulsó el despliegue institucional más sólido, después de las etapas experimentales de las décadas de 1920 y 1930, y quien consolidó el arreglo político que hizo gobernable al gremio magisterial.

La labor de Torres Bodet fue amplia y compleja. Una vez lograda la unificación sindical y su encuadramiento corporativo en el partido del régimen, emprendió un proceso de homogenización de un sistema educativo construido a retazos y que había vivido diversos experimentos desde su fundación en 1921. Uno de sus ejes principales fue la capacitación emergente de los maestros con formaciones disímbolas. Para ello se creó el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio, que organizó cursos de actualización y formación continua a distancia y durante las vacaciones de verano y de invierno, cuando miles de maestros confluían en las grandes ciudades para capacitarse. Al mismo tiempo se emprendió el proceso de federalización demandado por los maestros, con lo que el modelo educativo originalmente planteado en la Constitución de 1917, que ponía en manos de estados y municipios buena parte de las escuelas, fue cambiado por la centralización que hizo al Gobierno Federal el responsable casi único del financiamiento y la administración del sistema escolar.

La ideología educativa promovida por Torres Bodet ya no era la anticlerical del callismo ni la socialista del gobierno de Cárdenas, sino que, en consonancia con el proyecto de unidad nacional de Ávila Camacho y las condiciones de la Segunda Guerra Mundial, pretendía desarrollar en el niño el patriotismo, el amor al trabajo, el sentido honesto de la lucha por la existencia, la fraternidad entre clases y el equilibrio de la justicia social. Ahí están las simientes del nacionalismo revolucionario, cemento ideológico del régimen del PRI en su época clásica. La educación concebida como formadora de capital político. La gestión

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 151 11/12/19 11:02

de Torres Bodet incluyó el arranque de una ambiciosa Campaña Nacional de Alfabetización, la edición de una Biblioteca Enciclopédica que rememoraba la tarea editorial de Vasconcelos sin su grandilocuencia, en ediciones realmente populares, la reforma de la secundaria y de la educación normal.

La culminación de aquella primera etapa de Jaime Torres Bodet al frente de la SEP fue la reforma al artículo tercero constitucional, cuya redacción realizó él mismo, texto que finiquitó al experimento socialista, y estuvo vigente durante toda la época clásica del régimen del PRI:

> Artículo 3º La educación que imparta el Estado —Federación, estados, municipios— tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.
>
> I. Garantizada por el Artículo 24, la libertad de creencias, el criterio que orientará a dicha educación se mantendrá por completo ajeno a cualquier doctrina religiosa y, basado en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, los fanatismos y los prejuicios. Además:
>
> *a)* Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;
>
> *b)* Será nacional, en cuanto —sin hostilidades ni exclusivismo— atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y al acrecentamiento de nuestra cultura, y
>
> *c)* Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de sectas, de grupos, de sexo o de individualidad.

Una vez más, el artículo tercero era el vehículo para sintetizar la ideología del régimen. En él quedan resumidos los principios generales del nacionalismo revolucionario, de manera más clara que en cualquier documento oficial del partido. La democracia sustituye al socialismo como objetivo, aunque, como en el caso de la redacción previa, se trate más de una aspiración que de una realización.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 152 11/12/19 11:02

El SNTE como vehículo del partido y del Estado

Para 1945 el sindicato ya estaba plenamente encuadrado dentro del PRM y se adhirió a la candidatura presidencial de Miguel Alemán. El control corporativo avanzaba en la misma medida en la que se llevaba a cabo la centralización administrativa y se extendía el poder de la SEP. En enero de 1946 se dio el paso fundamental en la institucionalización del arreglo corporativo. Con la expedición por decreto presidencial del *Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública* se establecieron las reglas básicas de la simbiosis entre la organización sindical y la burocracia educativa en la que se basó la gobernación del sistema durante toda la época clásica del régimen del PRI y que acabó por deformar el sistema de incentivos de los profesores, pues puso en manos de las dirigencias sindicales y de las autoridades de la SEP —en cuyas delegaciones regionales el sindicato fue ganando posiciones— el ingreso, la movilidad territorial y la promoción, de manera que fueron vínculos de carácter clientelista los que determinaban la carrera laboral de los profesores.

Las condiciones generales de trabajo pactadas con el sindicato, con base en el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, dejaban en manos de una comisión de escalafón de integración mixta entre la secretaría y el sindicato todas las decisiones referentes al cambio de adscripción y a la promoción de los maestros. En la medida en la que no se establecieron criterios de mérito para esas decisiones, la discrecionalidad llevó a que fueran la disciplina y la lealtad sindical las virtudes más premiadas, en detrimento de la dedicación profesional o el buen desempeño. Las condiciones institucionales para el control político de los maestros quedaron establecidas.

Para la dirección del SNTE el reglamento de enero de 1946 resultó una conquista laboral, pues establecía claramente al Gobierno Federal como el patrón de la mayoría de los maestros y eliminaba la incertidumbre laboral en la que hasta entonces habían desempeñado su labor, sujetos a la escasez presupuestal de los gobiernos de los estados o de los municipios y con enormes diferencias regionales en prestaciones y sueldos. En la medida en la que se fue produciendo la federalización, las condiciones salariales de los maestros mejoraron notablemente y al pasar a ser considerados trabajadores al servicio de los poderes de la unión, quedaron amparados por la nueva Ley de Pensiones.

Para el gobierno, por su parte, el reglamento significó un estupendo instrumento para garantizar la estabilidad política entre los maestros. Junto con la afiliación corporativa —a través de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado— al partido oficial, que en ese mismo mes de enero de 1946 se convertía en Partido Revolucionario Institucional, y su reconocimiento

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 153 09/12/19 12:28

previo como sindicato único, las condiciones laborales pactadas establecían un buen tramo de discrecionalidad administrativa sobre la carrera de los profesores. Con el tiempo, en torno a esas reglas formales se desarrollaron un conjunto de prácticas informales que adquirieron un alto grado de institucionalización y estructuraron de manera combinada los mecanismos de disciplina y aquiescencia política que caracterizaron durante las siguientes décadas a la mayoría del gremio, al tiempo que contribuían al estancamiento de la calidad educativa.

Pronto el SNTE se convirtió en la red más importante del PRI, pues tenía alcance nacional, con influencia tanto en el ámbito rural como en el urbano, contaba con sólidos mecanismos de disciplina y tenía influencia social en las comunidades. Los maestros se convirtieron en soldados leales al partido y sus principales agentes en tiempos electorales, pues no sólo servían a la propaganda, sino que eran los encargados de poner las casillas y contar los votos, con los consabidos sesgos que esto acarreó durante los tiempos del sistema electoral cerrado, de partido hegemónico rodeado de algunos satélites.

El SNTE también fue un vehículo para la extensión de la presencia territorial del Estado hasta el último rincón del país. Se trataba del sector más importante de trabajadores al servicio del Estado y la escuela constituía el bastión estatal más cercano a la comunidad. Así, si en algún espacio se concretaba con claridad la identidad entre el Estado y el partido era precisamente en el de la educación pública. Maestros-militantes que transmitían por mandato constitucional la ideología oficial —después vendría el libro de texto gratuito y obligatorio a completar la labor— y que defendían la hegemonía electoral casilla por casilla en todo el territorio.

El arreglo político con el que el régimen gobernó al sistema educativo a partir del gobierno de Miguel Alemán (1946-1952), una vez que el sindicato quedó plenamente integrado en el sistema de reparto político del PRI, consistía en que prácticamente cada escuela primaria del país estaba a cargo de un director nombrado por el sindicato. A su vez, el director estaba bajo la supervisión de un inspector de zona, también designado por el SNTE. Los directores y los inspectores controlaban el desarrollo profesional de los maestros, pues ellos definían instrumentalmente las políticas de contratación y promoción; el director de la escuela hacía la evaluación anual de los maestros, la cual llevaba las firmas del supervisor y del representante sindical. Sobre esa base se construyó la estructura jerárquica de poder en el sistema educativo: con la escuela en la base de una pirámide de interacciones clientelistas.

Desde el gobierno de Miguel Alemán y por lo menos hasta la década de 1970, las negociaciones y acomodos continuos entre el gobierno y los dirigentes sin-

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 154 09/12/19 12:28

dicales en los ámbitos federal, estatal y local definieron las políticas educativas. Los líderes del SNTE ocuparon gradualmente posiciones relevantes dentro de la burocracia educativa, como las direcciones generales encargadas de la prestación de servicios educativos. Así, el sindicato controló exclusivamente una serie de decisiones académicas y operativas en los estados y municipios, como la contratación de maestros, la ubicación de escuelas, la designación de directores y supervisores de área y los lineamientos generales para la promoción de maestros. La burocracia de la SEP, por su parte, conservó el control de los puestos de primer nivel en el sector.

El sindicato de maestros se convirtió, además, en uno de los aparatos fundamentales del arreglo corporativo, con importantes posiciones políticas: escaños en el Congreso, gobiernos locales, el control de la Secretaría de Educación Pública y un manejo enorme de recursos crecientes en la medida en que el sistema educativo nacional ampliaba su cobertura. Para finales de los años setenta el SNTE se había convertido en el sindicato más grande del país y el más poderoso dentro de la organización sectorial del PRI.

A pesar del férreo control corporativo, el SNTE enfrentó una disidencia notable entre 1956 y 1958, durante el gobierno de Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958) encabezada por el profesor comunista Othón Salazar en la sección 9 del sindicato, que agrupa a los profesores de la ciudad de México. La inconformidad magisterial de la capital, congregada en el Movimiento Revolucionario del Magisterio (MRM) estalló en 1956, provocada, en buena medida, por la caída del salario real de los profesores, que había caído cerca de 50 por ciento, sobre todo después de la devaluación del peso de 1954.

El movimiento encabezado por Salazar no se limitó a demandar mejores condiciones laborales: buscó también la democratización interna de un sindicato ya para entonces gobernado autoritariamente desde la FSTSE por Jesús Robles Martínez, quien dominó al sindicalismo burocrático hasta 1972. El triunfo de Othón Salazar en la elección de la sección 9 del sindicato en septiembre de 1956 llevó a que el Comité Ejecutivo Nacional del SNTE desconociera la validez del congreso seccional donde se había nombrado nueva dirigencia. El Tribunal de Arbitraje ratificó la intervención del CEN en la sección y decretó la validez de la destitución de Salazar, lo que muestra con claridad la manera en la que operaban los mecanismos institucionales formales para reforzar el control corporativo de las organizaciones gremiales oficialistas.

El movimiento se reactivó en abril de 1958 después de una serie de manifestaciones magisteriales en la Ciudad del México que finalmente fueron reprimidas. La dirección nacional del sindicato arremetió contra Salazar y el MRM,

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 155 09/12/19 12:28

mientras que la SEP declaró que sólo negociaría con los órganos del sindicato legalmente constituidos, pues la dirección de la sección 9 había sido desconocida. Después de un paro que arrancó el 1 de mayo y un plantón de los maestros en el patio central de la SEP, el gobierno aceptó negociar con los disidentes y en junio el presidente Adolfo Ruiz Cortines acordó un aumento salarial sustantivo después de haber recibido a los disidentes, con lo que el MRM resultó triunfante. Sin embargo, el CEN del SNTE siguió sin reconocer a la dirección de la sección 9 y al final de agosto se llevaron a cabo dos congresos paralelos de los profesores del Distrito Federal, uno apoyado por el CEN y el otro promovido por el MRM. El 1 de septiembre, en su último informe de gobierno, Ruiz Cortines amenazó a los profesores con el uso de la fuerza si no desistían de sus protestas; el 6 el MRM convocó a una manifestación que fue impedida por la policía y antes de que se realizara detuvo a Othón Salazar y a otros dirigentes del movimiento y la Procuraduría General de la República los consignó por el delito de disolución social, principal mecanismo legal del régimen para encarcelar a los opositores irreductibles.

A pesar del encarcelamiento de los dirigentes del MRM, el gobierno accedió a revisar las demandas y a llevar a cabo un recuento para dirimir la cuestión de la dirección de la sección 9 del sindicato, el cual ganó el MRM sin la participación de su líder en prisión. Finalmente, después de tres meses en la cárcel, al tomar posesión de la presidencia Adolfo López Mateos (1958-1964), la PGR se desistió de la acción penal contra Othón Salazar y su grupo. Sin embargo, a pesar de que finalmente había sido reconocida la dirección de la sección 9 encabezada por integrantes del MRM, la relación entre éste y la dirección nacional del SNTE siguió siendo tensa y en 1960 los integrantes del MRM fueron expulsados del sindicato y su huelga de protesta fue sofocada por la presión del gobierno de López Mateos, que poco antes había reprimido el movimiento democrático de los trabajadores ferrocarrileros y encarcelado a sus dirigentes con base, de nuevo, en el delito de disolución social. Al final de aquel año, la dirección oficialista del sindicato se consolidó, después de que el Tribunal de Arbitraje rechazara realizar un nuevo plebiscito. La institucionalidad formal del mundo del trabajo se utilizaba en favor de los líderes leales al régimen y para castigar a los disidentes.

La recuperación de la Universidad

Un aspecto importante de la política educativa en la etapa inicial de la época clásica del régimen del PRI fue la recuperación del control de la Universidad Nacional Autónoma de México, aun manteniendo su autonomía. Fue también

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 156 09/12/19 12:28

durante el gobierno de Manuel Ávila Camacho cuando, después de un conflicto estudiantil que terminó con el rectorado de Rodulfo Brito Foucher, con el pretexto de sus simpatías por el Eje durante la guerra mundial, que se expidió la Ley Orgánica vigente hasta la fecha y que eliminaba los rasgos más conflictivos de su gobierno interno, como la elección directa del rector por el Consejo Universitario establecidos en la ley de 1933. El ordenamiento de 1944 creaba la Junta de Gobierno, como un cuerpo de notables encargado de los principales nombramientos, y garantizaba el financiamiento público de la casa de estudios.

El gobierno de Miguel Alemán (1946-1952) impulsó el acercamiento con la Universidad, sobre todo con la construcción de la Ciudad Universitaria y con el aumento de su presupuesto. A partir de entonces y hasta el movimiento estudiantil de 1968, la UNAM mantuvo una importante cercanía con el régimen y se convirtió en el principal semillero de cuadros para la alta burocracia civil que eclosionaba.

La expansión de la matrícula en educación superior no crecía a un ritmo suficientemente rápido, a pesar de los recursos destinados al Instituto Politécnico Nacional (IPN) y a la UNAM y al desarrollo de universidades e institutos tecnológicos en los estados, pues para 1958 apenas llegaba a 27 mil estudiantes en todo el país, esto es 0.9 por ciento de la población en edad de cursarla (Tuirán y Quintanilla, 2012). Para 1964 el porcentaje había aumentado a 3.1 por ciento, mientras que para 1968, el año de la rebelión estudiantil, llegaba a 6 por ciento.

Objetivos de política *versus* demografía

Durante los años del crecimiento económico sostenido y hasta el final de la década de 1970, la población mexicana creció a un promedio de 3.5 por ciento anual, por lo que la demanda de servicios educativos se volvió ingente. Durante ese periodo, el objetivo central de la política educativa en México fue lograr la cobertura total en la educación primaria. Se trataba de una meta meramente cuantitativa que reflejaba el hecho de que la estrategia de industrialización mediante la sustitución de importaciones no requería de cambios tecnológicos e innovación y, en consecuencia, no se requerían inversiones importantes en capital humano (Trejo, 1996). Además, la presión demográfica había hecho cada vez más difícil superar el rezago educativo y alcanzar las metas de cobertura planteadas:

> A pesar de los avances que había alcanzado la educación pública durante las primeras cuatro décadas posteriores a la Revolución Mexicana, para fines de los cincuenta el rezago educativo era aún considerable. El número de los analfabetos era cercano a los 10 millones. Más de tres millones de niños en edad escolar no asistían a la

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 157 09/12/19 12:28

> escuela, la eficiencia terminal era muy baja, ya que sólo era de 16 por ciento a nivel nacional y en el medio rural era de 2 por ciento. La escolaridad promedio de la educación adulta era de dos años, millares de niños estaban desnutridos y, por si fuera poco, más de 27 mil maestros ejercían sin título (Ojeda Revah, 2010: 51).

Al llegar a la presidencia, López Mateos le encargó de nuevo la SEP a Jaime Torres Bodet, quien de inmediato impulsó un diagnóstico del que surgiría el Plan para el Mejoramiento y la Expansión de la Educación Primaria en México, o Plan de Once Años, primer instrumento de planeación sistemática de la educación, que pretendía hacer frente a la explosión demográfica que vivía el país. Para hacer frente a la creciente demanda educativa, el gobierno de López Mateos logró del Congreso un sustancial aumento del presupuesto educativo, el cual paso de 15.8 por ciento del gasto público en 1958 a 23 por ciento en 1964. La política educativa de aquel gobierno incluyó la distribución de desayunos escolares en las primarias, duplicó la educación preescolar, se reformaron planes y programas de estudio de educación primaria, secundaria y normal, se alfabetizó a más de un millón de adultos anualmente y el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio promovió la formación, actualización y titulación del magisterio en servicio (Ojeda Revah, 2010). De nuevo, la capacitación magisterial ocupaba un lugar central en la estrategia de Torres Bodet.

Con el Plan de Once Años, debido a la demanda creciente de maestros, se estableció que todos los egresados de las normales públicas obtuvieran un puesto en las escuelas. Muy probablemente les tocaría lejos de su lugar de origen, así que para acercarse a éste necesariamente tendrían que convertirse en clientela de algún dirigente sindical, el cuál los protegería y promovería a cambio de apoyo político y lealtad. Si el cliente era suficientemente disciplinado e incondicional, el protector vería por su carrera: doble plaza, ascensos, licencias, etcétera. A cambio, el cliente estaría dispuesto a movilizarse cuando hubiera necesidad, a asistir a los actos del PRI, a votar por el partido, a promover el apoyo de los padres de familia al partido, a votar por su patrón en las elecciones sindicales.

Sin duda, el hito más relevante y duradero en materia educativa del gobierno de López Mateos fue la creación del libro de texto gratuito y obligatorio, por decreto del 12 de febrero de 1958. Se trató de un esfuerzo ingente para dotar a los niños de textos escolares de calidad de manera gratuita —la primera edición de los libros, correspondiente a 1960, comprendió un tiraje de 15 492 193 ejemplares—, pero el carácter laico de los libros editados y su obligatoriedad desataron, una vez más, la reacción conservadora en contra de ellos, en campañas

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 158 09/12/19 12:28

encabezadas, como en los tiempos de la educación socialista, por la Unión Nacional de Padres de Familia.

El papel positivo de los libros de texto gratuitos hoy parece estar fuera de discusión. Sin embargo, entre los aspectos negativos de su establecimiento se pueden considerar sus intenciones de uniformidad ideológica —el arreglo político requería de una legitimidad ideológica fuerte y el sistema educativo era un excelente instrumento para construirla— y su impacto en la libertad de cátedra y la creatividad individual de los maestros, que gradualmente se convirtieron en seguidores de manuales uniformes.

La crisis del sistema educativo y los intentos de reforma

El sexenio de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) quedó marcado por la represión al movimiento estudiantil de 1968. Su tarea en materia de educación básica y secundaria, con el escritor Agustín Yáñez al frente de la SEP, se caracterizó por la continuidad con respecto al gobierno de López Mateos y por el seguimiento del Plan de Once Años, mientras se expandía la influencia del SNTE en el conjunto de la administración pública y en la política —el propio Jesús Robles Martínez fue electo senador por Colima de 1964, aunque no cubrió todo su periodo porque el presidente Díaz Ordaz lo nombró titular del Banco de Obras y Servicios Públicos, y Enrique Olivares Santana fue electo gobernador de Aguascalientes. La dirigencia sindical y los maestros fueron una de las bases de apoyo movilizadas por el gobierno para contrarrestar la contestación social encabezada por el movimiento estudiantil de 1968.

El gobierno del presidente Luis Echeverría (1970-1976) comenzó con una fuerte participación de integrantes del SNTE, como el ex secretario general Edgar Robledo Santiago al frente del ISSSTE, Enrique Olivares Santana como líder del Senado y Manuel Sánchez Vite, presidente del Comité Ejecutivo Nacional del PRI. Sin embargo, el secretario general que asumió la dirección sindical en 1971, Carlos Olmos, pronto cayó de la gracia del presidente de la república, al que le parecieron desmedidas sus demandas de mejora salarial y del cambio de sistema de pagos de los maestros, por lo que desde el gobierno se apoyó un golpe dirigido por Carlos Jonguitud, entonces secretario general de la sección 9 (Arnaut, 1992). Con el golpe, el gobierno de Echeverría daba un paso más en el proceso de deshacerse de los llamados por él mismo "emisarios del pasado". En la dirección formal del sindicato quedó, en lugar de Olmos, Eloy Benavides Salinas, pero el poder efectivo quedó en manos de Jonguitud y su corriente Vanguardia Revolucionaria del Magisterio, por medio de la cual ejercería su cacicazgo en el SNTE hasta 1989. En retribución a su tarea, el régi-

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 159 09/12/19 12:28

men lo premió haciéndolo sucesivamente senador, director del ISSSTE y gobernador del estado de San Luis Potosí.

El poder del nuevo grupo dirigente se institucionalizó formalmente con la expedición del Reglamento del Escalafón de los Trabajadores al Servicio de la Secretaría de Educación Pública, de diciembre de 1973, en el que se consolidó la injerencia sindical en el sistema de ingreso, promoción y permanencia en el empleo de los maestros. De acuerdo con ese reglamento, todo proceso de ascenso y cambio de adscripción quedaba controlado por la Comisión Nacional Mixta de Escalafón. Así, se consolidaba al SNTE como monopolio de la representación gremial de los trabajadores de la educación y se le otorgaba un enorme poder en el control de la carrera de los maestros, pues en los hechos, la mitad de las plazas y los ascensos se definirían de acuerdo con el arbitrio sindical, mientras que la otra mitad la decidirían las autoridades educativas, buena parte de las cuales eran también integrantes del sindicato. La comisión adquirió poder pleno para decidir todos los procesos de ascenso y permuta de plazas, con lo que la carrera de los maestros quedó plenamente subordinada a su disciplina sindical.

En términos de política educativa, el gobierno de Echeverría, con Víctor Bravo Ahuja como secretario de educación, se concentró sobre todo en seguir alcanzando metas de cobertura y en un ambicioso proyecto de revisión de los planes y programas de estudio, que incluyo un cambio de fondo a los libros de texto gratuito y a los contenidos básicos de la educación primaria, sin que se dieran los procesos de capacitación necesarios para que los profesores aplicaran los nuevos contenidos. Durante la gestión de Echeverría se aumentó sustancialmente el gasto en educación superior, con la creación de la Universidad Autónoma Metropolitana en la Ciudad de México y de varias universidades estatales. Se diversificó también la oferta de educación media.

El gobierno de José López Portillo (1976-1982) se planteó la desconcentración de la SEP para mejorar sus procesos administrativos, continuó con las metas cuantitativas en detrimento de las cualitativas e impulsó la educación profesional técnica no universitaria, con la creación del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (Conalep). El principal reto político en el campo educativo en aquel gobierno fue el nacimiento, en 1979, de un nuevo movimiento de disidencia sindical, el de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (Martín del Campo, 2016), gestado en las zonas donde los profesores provenían de las normales rurales y habían sido adoctrinados por la Federación de Estudiantes Campesinos Socialistas, nacida en los tiempos de la presidencia de Cárdenas, pero que se había revitalizado y radicalizado desde la década de 1960 bajo el influjo de la revolución cubana y los movimientos estudiantiles.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 160 09/12/19 12:28

La crisis económica que estalló en 1982 pulverizó el salario de los maestros; en el clima de deterioro de las condiciones laborales, la disidencia radical encontró un campo propicio para extenderse y legitimarse. Desde 1983 —al principio del gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) y en coincidencia con otras movilizaciones sindicales— los plantones en la Ciudad de México se sucedieron y la CNTE comenzó a dominar en secciones sindicales en los estados con mayor presencia de los egresados de las normales rurales y en el Distrito Federal, en la antigua zona de influencia del MRM. A partir de entonces la CNTE se convirtió en un actor relevante en el reparto del poder en la educación, sobre todo por la estridencia de sus protestas, toleradas por el gobierno, temeroso de agitar su radicalismo y con ello echarlos a la guerrilla, como había ocurrido con profesores de la misma procedencia en lo sesenta y los setenta,[5] dado su origen radical y su retórica revolucionaria en tiempos en los que estaba reciente la proliferación de grupos armados y la estabilidad política se estremecía por los embates de la crisis económica.

Al final de la década —en medio de una contestación cada vez mayor contra el régimen y después de una elección fuertemente cuestionada por el fraude reclamado por el candidato Cuauhtémoc Cárdenas, emergido de una fuerte escisión del PRI que logró concitar el apoyo de la izquierda— había llegado a la presidencia Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). El nuevo presidente había encargado durante su campaña un estudio coordinado por Gilberto Guevara Niebla, donde se hacía evidente que el sistema educativo representaba uno de los principales desafíos de la reforma institucional en México. Las escuelas se habían convertido en fábricas de diplomas donde los maestros apenas enseñaban y los alumnos difícilmente aprendían y sólo se perseguían objetivos cuantitativos mientras que la falta de calidad quedaba enmascarada por el hecho de que la evaluación estaba en manos de los propios maestros e inspectores. El sistema mostraba una y otra vez su gran ineficiencia y desigualdad, mientras que la disidencia sindical era una muestra de que el arreglo corporativo tradicional ya no era una garantía de control político del magisterio.

El asunto de la reforma educativa aparecía como una necesidad imperiosa para garantizar el éxito de la reforma económica que Salinas se había propuesto, pues, de acuerdo con los modelos neoclásicos en los que sustentaba su estrategia de desarrollo, el capital humano es el factor individual más importante para lograr un crecimiento sostenido en el largo plazo, mientras que la mano

[5] Tanto Genaro Vázquez como Lucio Cabañas, líderes guerrilleros de la década anterior, fueron profesores normalistas egresados de la Normal Rural de Ayotzinapa, Guerrero.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 161 09/12/19 12:28

de obra barata es una ventaja comparativa efímera. El sistema educativo de la época clásica del régimen había resultado muy eficaz para formar capital político, en torno a una ideología que legitimaba el dominio del PRI, pero había fracasado en la formación de capital humano (Trejo: 1996).

El desastre educativo expuesto por el grupo de expertos dirigido por Guevara resultaba potencialmente explosivo, pues el régimen había usado a la educación junto la reforma agraria, la extensión de la seguridad social y los derechos constitucionales de los trabajadores como fuentes principales de legitimidad en ausencia de elecciones creíbles. Los obstáculos políticos que debería enfrentar una transformación profunda del arreglo corporativo y clientelista existente en el sistema educativo mexicano eran ingentes, pues estaba profundamente imbricado con la estructura de poder que sostenía al PRI.

Con una posición política todavía endeble después de la fuerte impugnación electoral y el crecimiento de la oposición en el Congreso, que había acabado con el control absoluto del presidente para llevar a cabo reformas constitucionales sin obstáculos, la estrategia política de Salinas en el ámbito educativo se centró en desmantelar el poder de Vanguardia Revolucionaria y de su líder Jonguitud, no tanto porque significaran un obstáculo para un proyecto de reforma apenas perfilado, sino porque se trataba de uno de los pilares de la estructura corporativa del PRI que se había mostrado reticente a su candidatura. Aprovechó para ello las movilizaciones de los radicales de la CNTE, inconformes con la negociación salarial de la dirección oficialista del sindicato y con sus métodos gangsteriles de control (Martín del Campo, 2016). Era evidente que el SNTE ya no absorbía eficazmente la disidencia del magisterio y ese hecho jugó a favor de la estrategia gubernamental.

Durante los primeros meses de 1989, la CNTE —que ya para entonces representaba a alrededor de 10 por ciento de los maestros del país, con presencia sobre todo en las zonas más pobres y de población indígena— llevó a cabo una campaña intensa de marchas y plantones en la ciudad de México y en sus zonas de influencia. La demanda de los disidentes se centraba en 100 por ciento de aumento salarial, después de seis años consecutivos de pérdidas en el salario real, al tiempo que pedían la democratización del sindicato. Después de tres meses de movilizaciones, Salinas provocó la renuncia de Jonguitud (Raphael, 2013), quien fue sustituido por Elba Esther Gordillo, hasta entonces una de sus lugartenientes, mientras que el gobierno concedió un incremento de los sueldos de los maestros muy por encima del tope salarial fijado por el Pacto de Solidaridad Económica, con el que se había logrado poner fin al deterioro de la economía. El desenlace del conflicto representó un triunfo político muy importante para la CNTE.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 162 09/12/19 12:28

En enero de 1990 Elba Esther Gordillo presentó su proyecto de Frente Amplio en el Primer Congreso Nacional Extraordinario del SNTE, celebrado en Tepic, Nayarit; los objetivos eran abrir canales institucionales para absorber a los disidentes, otorgar cierta autonomía formal a las secciones y cortar el cordón umbilical que vinculaba al sindicato con el PRI. Se trataba de establecer la legitimidad del nuevo liderazgo, pero Gordillo carecía de una base de apoyo suficiente y no pudo sacar adelante su proyecto entonces, aunque logró construir un *statu quo* con la disidencia, basado en la relativa autonomía de las secciones controladas por la CNTE.

Por su parte, el gobierno no avanzó más en la definición de un proyecto de reforma antes de las elecciones legislativas de 1991. Fue sólo después del éxito electoral de Salinas en aquel año cuando utilizó su nueva fuerza en la Cámara de Diputados para impulsar los cambios institucionales correspondientes con su proyecto, como la reforma a los derechos de propiedad de la tierra y los cambios legales para hacer posible la apertura comercial y la reprivatización de la banca.

El encargado de diseñar los cambios en el terreno educativo fue Ernesto Zedillo, antes secretario de Programación y Presupuesto y uno de los principales técnicos del equipo de Salinas. Pocos meses después de haberse hecho cargo de la Secretaría de Educación Pública, Zedillo anunció el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, que se traduciría en reformas a los artículos 3 y 31 de la Constitución y en una nueva Ley General de Educación, sustituta de la Ley Federal de la época de Echeverría. Se trataba del proyecto de reforma más ambicioso desde la fundación del SNTE, pues pretendía cambiar sustancialmente el arreglo institucional que había imperado en el sistema educativo durante toda la época clásica del régimen.

El Acuerdo presentado por Zedillo constaba de tres objetivos políticos principales. En primer lugar, la reorganización del sistema educativo, con dos metas: descentralizar los aspectos administrativos y financieros de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal hacia los gobiernos estatales y crear consejos municipales y estatales en las escuelas para involucrar a maestros, padres y estudiantes en una organización para la 'responsabilidad social' que verificara el desempeño de cada escuela. El segundo objetivo planteaba la 'renovación de los materiales y contenidos educativos' por medio de un Programa Emergente de Reformulación de Contenidos y Materiales Educativos; este programa tenía por objetivo rediseñar los planes y programas de educación básica y los libros de texto gratuito. El tercero era 'elevar la calidad del magisterio', para lo cual se elaboraron el Programa Emergente de Actualización del Maestro —que capacitaría a los maestros en el uso de nuevos planes y progra-

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 163 09/12/19 12:28

mas— y la Carrera Magisterial, con la que supuestamente se establecerían mecanismos para la promoción horizontal de los maestros, a partir de su experiencia y méritos.

La negociación política se concentró en el proceso descentralizador, en torno al cual el gobierno hubo de enfrentar dos resistencias: la de los gobiernos estatales, a los que se trasladaría la gestión del presupuesto educativo y la del SNTE, que veía en la descentralización una posibilidad de fraccionamiento que le restaría fuerza y capacidad de maniobra política.

La estrategia sindical no fue la de una oposición abrupta. Por el contrario, la dirección del SNTE planteó públicamente su apoyo al acuerdo y se preparó para influir en la manera en la que se concretaría legalmente la reforma. El SNTE concentró sus energías en evitar que la descentralización implicara el desmembramiento de su organización nacional en 32 sindicatos locales. El asunto de la descentralización podía resultar el aspecto de la reforma más desventajoso para el sindicato; para evitar la amenaza, cambió su estructura —lo que sirvió también, en alguna medida para acotar la fuerza de los disidentes de la CNTE— y consiguió un acuerdo político que evitó la fragmentación de la negociación salarial.

Los principales obstáculos para el diseño de un proceso eficiente de descentralización vinieron de los gobiernos estatales. Por una parte, los estados más débiles no contaban con una estructura administrativa moderna para poderse hacer cargo de las tareas que el cambio les otorgaría; por otro lado, las entidades más fuertes estaban renuentes a encargarse de la administración del sistema educativo, pues desconfiaban de que los recursos que la administración central les desconcentraría fueran suficientes para la tarea.

Otro objetivo de la dirección del SNTE fue el control de la Carrera Magisterial. Una vez garantizada su subsistencia como monopolio de la gestión de los derechos laborales de los maestros, se concentró en convertir la pretendida profesionalización en un mecanismo de mejora salarial. A lo lago del proceso de negociación, el sindicato subrayó que, de no darse un sustancial aumento salarial, con importantes prestaciones, no habría incentivos para la mejora de la calidad de la educación.[6]

[6] La SEP pretendía modificar sustancialmente el proceso de promoción a través de un proceso escalafonario de cinco etapas para la promoción de los maestros, basado en los criterios de experiencia, currículum académico, participación en el Programa Emergente de Actualización del Maestro, capacitación y conocimientos profesionales y desempeño. La responsabilidad de la evaluación de la capacidad y los conocimientos profesionales quedaba en manos de las adminis-

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 164 09/12/19 12:28

El sindicato se resistió a aceptar los nuevos mecanismos de evaluación, pues significaban un fuerte golpe a los métodos de control de clientelas. Después de una áspera negociación, el SNTE logró controlar el proceso de evaluación del desempeño de los maestros. El proyecto de crear un auténtico sistema de incentivos profesionales y académicos, que sustituyera al viejo arreglo de estímulos políticos y sindicales acabó por resultar frustráneo debido, sobre todo, a que el gobierno de Salinas no tenía intenciones de desarticular el arreglo corporativo en el que se basaba la fortaleza del PRI; por ello, las negociaciones en torno a la carrera magisterial dejaron fuera de la discusión el sistema de ingreso o la permanencia y limitaron la cuestión de la promoción a un programa de adscripción voluntaria al que los maestros podrían acceder en caso de que quisieran obtener un sobresueldo.

La nueva Ley General de Educación sólo modificó en parte la organización administrativa. A pesar de que el Acuerdo Nacional fue firmado por el SNTE, desde el principio la organización militó para que no tuviera efectos sobre su poder. Con la fuerza de sus diputados en la bancada parlamentaria del PRI —tradicionalmente las comisiones de educación de ambas cámaras habían sido presididas y dominadas por personeros sindicales y la legislatura elegida en 1991 no fue la excepción— buscaron que en la nueva Ley General de Educación que se discutió después de firmado el acuerdo quedaran deslavados los puntos que afectaban el control sindical del sistema educativo. Los consejos de participación social, por ejemplo, quedaron sin facultades relevantes; no se creó el Consejo Nacional de Autoridades Educativas que pretendía el proyecto original; se estableció en el artículo relativo a las infracciones de quienes prestan servicios educativos la impunidad de los trabajadores de la educación "en virtud de que, las infracciones en que incurran serán sancionadas conforme a las disposiciones específicas para ellos".

Debido al éxito de la estrategia sindical, la carrera magisterial quedó reducida a un programa de incorporación voluntaria no normado por la ley, sino sujeto a lineamientos pactados con el sindicato, que se redujo a operar como un mecanismo de compensación salarial. Así, el programa acabó por no tener un efecto relevante sobre la calidad de la educación.

Finalmente, la parte medular de la reforma fue la concreción institucional de la aplazada, desde la década de 1970, descentralización del sistema educativo nacional. El resultado del ambicioso proyecto de reforma institucional de la

traciones locales, se creaban consejos técnicos de escuela en cada plantel y comisiones estatales de evaluación del desempeño de los docentes.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 165 09/12/19 12:28

educación acabó por ser insignificante para el desmantelamiento del arreglo clásico corporativo y clientelista. La capacidad de negociación del sindicato, las resistencias de los estados fuertes para hacerse cargo del presupuesto educativo y las debilidades administrativas de las entidades más pobres, que dificultaron el proceso de descentralización y llevaron a que éste se diera no sólo de manera gradual sino también discrecional, impidieron que la reforma tuviera los alcances esperados.

En el plano simbólico, la reforma más relevante del gobierno de Salinas fue la nueva redacción del artículo tercero, aprobada en 1993, que, junto con la reforma al artículo 130, eliminó del texto constitucional los resabios del anticlericalismo revolucionario y regularizó la existencia de las escuelas operadas por congregaciones de la Iglesia, las cuales habían sido toleradas con base en la simulación del cumplimiento de la ley al menos desde el gobierno de Ávila Camacho. La nueva redacción estableció con claridad el derecho a la educación y la obligatoriedad de la secundaria:

> Artículo 3o. Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado —Federación, Estados y Municipios— impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación primaria y la secundaria son obligatorias...
>
> [...]VI. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares. En el caso de la educación primaria, secundaria y normal, los particulares deberán:
>
> *a)* Impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establecen el segundo párrafo y la fracción II, así como cumplir los planes y programas a que se refiere la fracción III, y
>
> *b)* Obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público, en los términos que establezca la ley [...][7]

Durante el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000), la cuestión educativa apenas si fue tocada. Sólo se hicieron algunos ajustes incrementales a la situación creada por la fallida reforma dirigida por el propio presidente cuando era secretario de educación, pero en el sentido contrario al pretendido por el acuerdo de

[7] Un año antes de esta reforma constitucional hubo otra, que sólo modificó la antigua fracción IV y eliminó la prohibición a las corporaciones religiosas para impartir educación primaria, secundaria y la destinada a obreros y campesinos.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 166 11/12/19 11:03

1992. Los primeros lineamientos del programa de carrera magisterial fueron revisados en una serie de reuniones regionales celebradas entre 1996 y 1997, con el objeto de modificarlos y corregir lagunas administrativas. El sindicato fortaleció su control sobre el sistema de incentivos de la carrera magisterial, la evaluación de los profesores quedó desdibujada y sólo enfrentó la oposición de la CNTE, la cual en realidad no ha representado un proyecto diferente de gestión de los intereses magisteriales, pues en esencia ha defendido en sus ámbitos de influencia los mecanismos de control clientelista y corporativo.

Resultados, rezagos y lastres

El régimen de la Revolución Mexicana concluyó, al final del siglo, con un pacífico proceso de transición democrática. Visto en perspectiva, representó todo el siglo XX mexicano y el Estado mexicano que existe hoy es su producto, con sus contrahechuras y sus logros. En materia educativa, sus logros cuantitativos son innegables: si la población se multiplicó por ocho durante esos años, la matrícula de todo el sistema educativo se multiplicó por 34, la de preescolar aumentó 422 veces, la de primaria se multiplicó por 17, la de secundaria por 510, la de bachillerato por 150 y la de educación superior por 100. Sin embargo, también son cuantificables sus atrasos: el analfabetismo pasó de 66 por ciento a poco menos de 7 por ciento y el número de años de escolaridad promedio avanzó lentamente de 1 a 8.6 grados, un promedio de doce años calendario por año de escolaridad, mientras que el rezago educativo sigue siendo ingente, pues al final del siglo más de 33 millones de personas se encontraban en esa situación (Tuirán y Quintanilla, 2012: 125-127).

El problema más grave que heredó el régimen del PRI en educación no fue, sin embargo, el de su cobertura, sino el de la baja calidad de la enseñanza, que, en términos comparativos, coloca al país lejos de otras naciones con economías de sus dimensiones. Según los resultados de 2000 del Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA por sus siglas en inglés), organizado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), a la que México se incorporó en la década de 1990, México ocupó el último lugar entre los integrantes de la OCDE tanto en comprensión lectora, como en matemáticas y en comprensión de problemas científicos. La calidad de la educación generada por un sistema en el que el Estado gastaba algo más del cinco por ciento del PIB resultaba deplorable, aun cuando daba mejores resultados que el resto de los países de América Latina, que hacían la prueba entonces.

La explicación del contraste entre los avances en cobertura y los malos resultados en calidad tiene, a la luz de lo narrado en estas páginas, una explicación

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 167 09/12/19 12:28

institucional en el sistema de incentivos que el arreglo corporativo ha generado. En la medida en la que el régimen corporativo basó la gobernabilidad del sistema educativo en el control de las demandas de los profesores por un monopolio sindical —el cual acabó dominando todo el proceso administrativo de la carrera profesional de los maestros, en una suerte de sistema concesionado— los incentivos dominantes tuvieron un carácter esencialmente sindical y político, pues, además, el sindicato formaba parte del partido hegemónico y participaba en el reparto de posiciones de poder.

El sistema educativo fue eficaz, durante al menos tres décadas, para reforzar la aquiescencia social con el régimen y para formar cuadros políticos que reforzaron el control territorial del país. También encajó con precisión en el mosaico institucional que permitió transmitir la imagen de éxito del sistema político. Los maestros formaron uno de los contingentes más importantes de la expansión de las capas medias durante los años del crecimiento sostenido, con salarios dignos, y se beneficiaron de la creación de un sistema de seguridad social que les garantizó pensiones, créditos al consumo y a la vivienda y servicios médicos de calidad razonable. Todo ello comenzó a deteriorarse sustancialmente en la década de 1980, como resultado de la crisis económica.

Sin embargo, el sistema educativo no logró producir el capital humano necesario para la transformación de la economía del país de una importadora de bienes de capital y tecnología a otra generadora de conocimientos propios, capaz de construir ventajas competitivas en áreas distintas a la producción de materias primas y manufacturas de bajo componente tecnológico. La baja calidad de la educación también ha sido un factor determinante en la incapacidad del país para disminuir sus altas tasas de desigualdad y pobreza.

Una vez que el PRI perdió la presidencia de la república en 2000, hubiese sido esperable que el arreglo corporativo comenzara a desmontarse y que se terminara con el monopolio sindical y su control sobre el sistema educativo. Sin embargo, no fue así. Tanto el gobierno de Vicente Fox (2000-2006) como el de Felipe Calderón (2006-2012) pactaron con la dirigencia del SNTE, encabezada aún entonces por Elba Esther Gordillo, y le garantizaron el control sobre el sistema de incentivos de los maestros, a cambio de su apoyo político y legislativo, una vez que el SNTE se autonomizó del PRI y canalizó su fuerza electoral a través de su propio partido, Nueva Alianza. Gracias a los pactos con los sucesivos gobiernos del PAN, el sindicato siguió ejerciendo su dominio sobre la inmensa mayoría de los profesores del país. Por su parte, la CNTE usó su repertorio estratégico radical para no perder tampoco el control sobre los profesores en sus zonas de influencia, con las consecuentes ventajas distributivas que ello acarrea.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 168 09/12/19 12:28

Fue un nuevo gobierno del PRI, el de Enrique Peña Nieto, el que tuvo la oportunidad de completar la reforma que quedó pendiente en los tiempos de Salinas y pudo devolverles la autonomía a los maestros, liberándolos del control sindical con la creación de un sistema profesional basado en incentivos académicos y docentes. La reforma educativa de 2013 parecía tener esa intención, aunque también pudo ser leída como una revancha por la traición de la dirigencia del SNTE al partido. La reforma constitucional del artículo tercero estableció las bases para un cambio de fondo, que pudo haber colocado a los maestros a la cabeza de un nuevo arreglo institucional más eficaz en términos de calidad. Sin embargo, la legislación secundaria se hizo con base en una idea de la evaluación como mecanismo para detectar fallas, en lugar de pensarla como el medio para promover el esfuerzo. Dominaron los incentivos negativos y la reforma no convenció a los maestros, muchos de los cuales militaron en su contra y a favor de la reversión.

Lo que se avizora en el gobierno de Andrés Manuel López Obrador es el mantenimiento del control corporativo sobre la carrera de los maestros y sobre importantes tramos del presupuesto educativo, una vez derogada la reforma constitucional de 2013 y sustituida por una redacción confusa, que abre la puerta para que en la legislación secundaria el proceso de ingreso, promoción y permanencia vuelva a tener injerencia relevante del SNTE y, en sus zonas de influencia, de la CNTE.

Bibliografía

Arnaut, A. 1992. *La evolución de los grupos hegemónicos en el SNTE*. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económica.

Cárdenas, L. 1978. "Discurso del candidato del PNR a la presidencia de la república al pueblo de Durango, Durango, 27 de junio de 1934", en *Palabras y documentos públicos de Lázaro Cárdenas 1928-1940*. Vol. I. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.

Cárdenas, N. 1992. *La reconstrucción del Estado mexicano: Los años sonorenses (1920-1935)*. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana.

Gómez Navas, L. 1981. "La Revolución Mexicana y la educación popular", en F. Solana, R. Cardiel y R. Bolaños (coords.), *Historia de la educación pública en México (1876-1976)*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Martín del Campo, J. 2016. "Sindicalismo docente: la experiencia de la CNTE", ponencia presentada en el XI Seminario de la Red Estrado. Disponible en: http://redeestrado.org/xi_seminario/pdfs/eixo5/278.pdf [fecha de consulta: 25 de agosto de 2019].

Mejía Zúñiga, R. 1981. "La escuela que surge de la revolución" en F. Solana, R. Cardiel y R. Bolaños (coords.), *Historia de la educación pública en México (1876-1976)*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 169 09/12/19 12:28

Ojeda Revah, M. 2010. "La política cultural y educativa de la revolución mexicana", en *Examen*, núm. 189, año XX.

Raphael, R. 2013. "La caída de Jonguitud", en *Nexos*, 27 de febrero.

Romero, J. 2018. "Cárdenas y su circunstancia", en *Palabras y documentos públicos de Lázaro Cárdenas 1928-1940*. Vol. I. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.

Sotelo Inclán, J. 1981. "La educación socialista", en F. Solana, R. Cardiel y R. Bolaños (coords.), *Historia de la educación pública en México (1876-1976)*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Trejo, G. 1996. "La reforma educativa en México: Ambivalencia frente al cambio", en R. Roett (comp.), *El desafío de la reforma institucional en México*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.

Tuirán, R. y S. Quintanilla. 2012. *Noventa años de educación en México*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Velázquez Albo, M. L. 2011. "El movimiento estudiantil en la UNAM, 1933", en *CISMA, Revista del Centro Telúrico de Investigaciones Teóricas*, núm. 1, 2do semestre, pp. 1-13.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 170 09/12/19 12:28

VI. La nación revolucionaria

*José Antonio Aguilar Rivera**

El pasado nunca está muerto. No es ni siquiera pasado.
William Faulkner

Hay una diferencia clave entre las élites ilustradas decimonónicas que intentaron forjar la nación y las del siglo XX. Durante todo el siglo XIX hubo la certeza de que México era una aspiración: un proyecto inconcluso, una colección de partes con escasa conexión.[1] Los mexicanos no pudieron integrarse a través de los principios universales proclamados por los liberales. Por su parte, los conservadores habían reconocido, a mediados del siglo, la necesidad de recurrir a la religión y a la historia para unificar a la nación. A principios del siglo XX la idea de la ciudadanía —ciega a los factores raciales— como factor integrador de la nacionalidad había fracasado. Los valores políticos y la historia secular no bastaban para darle sustancia a la "mexicanidad". Algunos liberales, como Vicente Riva Palacio, habían acabado por renunciar a la utopía cívica para abrazar teorías raciales, como el mestizaje.

Para fines de la segunda década del siglo XX los revolucionarios triunfantes se enfrentaron de nuevo al dilema de construir la nación. La raza volvió a ocupar el centro de la discusión. Probablemente, antes de *El laberinto de la soledad*, la formulación dialéctica más elocuente del dilema existencial mexicano haya sido la de José Vasconcelos. En 1925 apareció en México *La raza cósmica*. Para Vasconcelos, el mestizo tenía una "misión étnica" que cumplir. La colonización española "creó mestizaje; esto señala su carácter, fija su responsabilidad y define su porvenir" (Vasconcelos, 1999: 27). El pensamiento racial tiene una larga historia en México. El darwinismo social fue un elemento prominente en el

* Profesor-investigador, División de Estudios Políticos, Centro de Investigación y Docencia Económicas. El autor desea expresar su agradecimiento por la ayuda en la elaboración de este ensayo a Carlos Arroyo Batista.

[1] Sobre el intento de construir una imagen nacional en el siglo XIX, véase Zepeda Rivera, 2012.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 171 09/12/19 12:28

positivismo que dominó el escenario intelectual a finales del siglo XIX.[2] El teórico por excelencia del mestizaje fue un positivista, Andrés Molina Enríquez. En *Los grandes problemas nacionales* (1909), Molina Enríquez sistematizó una ideología coherente y construyó una teoría etnocultural de la historia de México (Molina Enríquez, 1978).[3] El mestizo era el motor y el héroe colectivo de la historia mexicana: "la encarnación de la nacionalidad, el heredero natural de la tierra prometida de México" (Krauze, 1998). Los otros dos grupos que habitaban el país, los indios y los criollos, estaban destinados a asimilarse en el crisol del mestizaje. A diferencia del también positivista Justo Sierra, para Molina Enríquez sólo los mestizos eran verdaderos mexicanos, pues encarnaban una unidad de origen, religión, lengua, propósitos, costumbres, tipo físico y aspiraciones. Así, de un golpe, desnacionalizó "a todos los criollos e indios" (Brading, 1988: 181). Por fuerza, ésta sería una concepción no cívica y antidemocrática de la nación. La confianza en los criterios étnicos, afirma David Brading, permitió a Molina Enríquez defender la necesidad de un gobierno autoritario en México sin caer en una posición incómoda. La cohesión social demandaba un gobierno fuerte para su mantenimiento, "debido a que los vínculos locales de los indios y las tendencias jacobinas del mestizo la ponían en peligro" (Brading, 1988: 185-186). Según Krauze (1998), "llevadas al extremo, las ideas de Molina hubieran podido conducir al racismo persecutorio de los mestizos contra los indios, encastillados en su identidad étnica, o contra los criollos, étnicamente 'imposibilitados' para ejercer el patriotismo".

Molina ofrecía una visión optimista del futuro: preveía una población de 50 millones, tan segura de sí misma, que comenzaría a revertir la historia. "Los mestizos", afirmaba, "consumarán la absorción de los indígenas y harán la completa fusión de los criollos y de los extranjeros aquí residentes a su propia raza, y a consecuencia de ello, la raza mestiza se desenvolverá con libertad. Una vez que así sea, no sólo resistirá el inevitable choque con la raza americana del norte, sino que, en el choque, la vencerá".

La integración nacional fue una tarea inacabada durante todo el siglo XIX y parte del XX. El antropólogo Manuel Gamio fue quien mejor sintetizó ese proyecto. La sociedad mexicana, pensaba, está escindida entre culturas y formas de vida distintas. La patria, en cambio, es algo que hay que construir, que 'forjar' (*Forjando patria* se llama su libro principal publicado en 1916). El fin de la política posrevolucionaria sería justamente crear una patria integrada en una

[2] Sobre el positivismo en México, véase Charles A. Hale, 1989 y Leopoldo Zea, 1968.
[3] Sobre Molina, véase Basave, 1992.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 172 09/12/19 12:28

unidad, sobre el modelo de una nación que se quiere 'moderna'. ¿No es éste aún el proyecto que, matiz más, matiz menos, subsiste actualmente? Gamio (1916: 8) pensaba que la unidad étnica de la población era indispensable para lograr la nacionalidad. Otros atributos básicos eran: un idioma común, manifestaciones culturales del mismo carácter esencial, "por más que difieran en aspecto e intensidad", "ideas, sentimientos y expresiones del concepto estético, del moral, del religioso y del político" iguales. Los integrantes de la nación debían atesorar como una reliquia "el recuerdo del pasado, con todas sus glorias y todas sus lágrimas". ¿Podían, se preguntaba Gamio, considerarse como patrias y naciones, "países en los que los dos grandes elementos que constituyen a la población difieren fundamentalmente en todos sus aspectos y se ignoran entre sí? ¿Ocho o diez millones de individuos de raza, de idioma y de cultura o civilización indígenas, pueden abrigar los mismos ideales y aspiraciones, tender a idénticos fines, rendir culto a la misma patria y atesorar iguales manifestaciones nacionalistas, que los seis o cuatro millones de seres de origen europeo, que habitan en un mismo territorio pero hablan distinto idioma, pertenecen a otra raza y viven y piensan de acuerdo con las enseñanzas de una cultura o civilización que difiere grandemente de la de aquéllos, desde cualquier punto de vista?" (Gamio, 1916: 9). La respuesta era obvia: "exceptuando muy pocos países latinoamericanos, en los demás no se observan las características inherentes a la nacionalidad definida e integrada, ni hay concepto único ni sentimiento unánime de lo que es la patria. Existen pequeñas patrias y nacionalismo locales" (Gamio, 1916: 7). Gamio resumía de esta manera su programa: "fusión de razas, convergencia y fusión de manifestaciones culturales, unificación lingüística y equilibrio económico de los elementos sociales" (1916: 183).

Para fines de los años veinte del siglo pasado la guerra civil estaba decidida, pero quedaba por construir la nación. Lo cierto es que el aparato estatal aún era incapaz de llevar a cabo muchas de las tareas básicas de la construcción nacional de manera efectiva (Tenorio, 1998). En 1930 el poder del leviatán mexicano "era absoluto e insignificante", como señala Mauricio Tenorio. Si bien el Estado conservaba el monopolio de la imagen nacional a ser exhibida, sólo podía enseñar la nación a una "pequeña, pero influyente, clase media". Era evidente la imposibilidad de difundir la idea de la nación a todo el país (Tenorio, 1998).

La diferencia central es que la clase política agrupada en el PNR, el nuevo partido creado en 1929 por los revolucionarios triunfantes tendría, por primera vez en la historia, los medios materiales y simbólicos para forjar la patria. ¿Lo logró? ¿Cuál fue la idea de nación del periodo posrevolucionario, entre 1929 y 2000? ¿Cómo concibió la unidad nacional? ¿Tuvo éxito en esa empresa? Los

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 173 09/12/19 12:28

registros de la construcción nacional son muy diversos, pero podemos poner la mirada en dos de ellos: la política cultural del partido de la revolución (PNR-PRM), diseñada para construir la nación y la fusión del liberalismo con la nacionalidad, que fue una seña de identidad de la ideología del PRI.[4] Son dos estampas temporalmente situadas de un complejo fenómeno. Sin embargo, nos ayudan a capturar algunos de sus rasgos definitorios. En ambos frentes se muestran los alcances y las limitaciones de la idea de nación que el partido de la Revolución Mexicana encarnó durante buena parte del siglo XX en México.

Hegemonía: realidad e ilusión

En el origen, la necesidad explica la política cultural del Partido Nacional Revolucionario (PNR). La historiadora Mary Kay Vaughan lo comprendió muy bien en el crepúsculo del siglo XX. En la década de los treinta el recién formado PNR "era una asociación no consolidada de políticos militares y civiles y de organizaciones que en gran parte eran puro membrete. Carecía de una base de apoyo popular organizada a nivel nacional, lo cual constituía una gran desventaja dados los altos niveles de movilización social. Esta situación favoreció al ala izquierda del partido, que había acumulado experiencia en la organización de obreros y campesinos en el ámbito regional" (Vaughan, 2000: 16). La facción que aspiraba a formar un partido nacional basado en el apoyo obrero campesino y de la clase media, "en oposición a las viejas élites terratenientes, los propietarios extranjeros y la Iglesia católica", se hizo del control de la Secretaría de Educación Pública (SEP) y lanzó un ambicioso programa cultural. La nueva narrativa reescribió la historia de México: "presentó a obreros y campesinos como las clases sociales oprimidas, verdaderos protagonistas de la historia de México, los creadores y herederos de la revolución de 1910 […] La Constitución de 1917 […] pasó a ser la Escritura en que se basaban las demandas de democracia, justicia y los frutos del desarrollo nacional. Los elementos de la cultura popular —indígenas, mestizos y folclóricos— fueron celebrados y amalgamados como cultura nacional, que serviría de punto de partida de la modernización" (Vaughan, 2000: 17). Así, el Estado nutrió un "nacionalismo inclusivo, multiétnico y populista, basado en su declarado compromiso con la justicia social y el desarrollo" (Vaughan, 2000: 19). Es muy notable que Vaughan afirmara —escribía en 1997— que gran parte de la explicación de la longevidad del Estado mexicano de un solo partido se encontraba en el hecho de que el Estado y sus representantes "tuvieron que hacer concesiones —y pidieron hacerlas— en el

[4] He discutido ambos temas en otro lugar. Véase Aguilar Rivera, 2010 y Aguilar Rivera, 2013.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 174 09/12/19 12:28

área de la política cultural durante los años treinta" (2000: 20). Más allá de lo que deseaban las élites centrales, lo que ocurrió fue que el proceso cobró vida propia. Al tiempo que las sociedades locales aceptaron, rechazaron o modificaron aspectos del proyecto cultural del Estado, se apropiaron de las escuelas, vehículos por excelencia de socialización política, y crearon nuevas identidades y nexos, de tal modo que forjaron "un sentido localmente definido y controlado de adhesión y participación en una movilización nacional en pro de la modernidad". Así, "si la escuela funcionó para inculcar una ideología de Estado con propósitos de controlar, también sirvió a las comunidades cuando necesitaron impugnar las políticas estatales […] este resultado de la política cultural de la revolución —un sentido de inclusión popular y multiétnico basado en el derecho de protestar contra la exclusión y la injusticia— es único en América Latina; explica, en parte, la relativa estabilidad política que México gozó después de 1940" (Vaughan, 2000: 20-21).

La paz logró proporcionarle al Estado mexicano los medios que anhelaron las élites decimonónicas para forjar la nación (Vázquez, 1970). En 1960 se instituyó el libro de texto gratuito y obligatorio para difundir un solo relato patrio. El aparato estatal logró por vez primera expandir masivamente la educación primaria a todo el país. La industrialización permitió que México dejara de ser una nación rural. El Estado eventualmente utilizó los medios masivos de comunicación, la radio, el cine y la televisión para consolidar una idea de nación. Para la década de los sesenta la imagen de debilidad estatal que había sido la marca de agua de los gobiernos durante el primer siglo de vida independiente de México desapareció. La interpretación oficial de la revolución era que ésta había sido una gesta heroica en busca de la modernidad y la justicia social. Los gobiernos posrevolucionarios continuaban esa hazaña.

Los críticos de la generación del 68, en cambio, opusieron a esta visión otra muy distinta: la Revolución produjo un Estado muy poderoso de partido único que promovía el crecimiento capitalista a expensas del bienestar social. Así, los historiadores críticos cuestionaron el carácter popular y democrático de la revolución. Los campesinos serían ahora vistos como víctimas, movilizados por un poderoso Estado central y por interesados jefes políticos. Una historiografía revisionista de este enfoque surgió en los años ochenta y noventa.[5] Estas nuevas interpretaciones mostraron escepticismo respecto a la fuerza del Estado posrevolucionario. Lejos de ser todopoderosos, el Estado y su partido no fueron capaces de imponer un proyecto único de manera unilateral. El proceso de

[5] Sigo en esta revisión a Vaughan.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 175 09/12/19 12:28

construcción nacional fue *negociado*. Para Vaughan, "el concepto de negociación pone en duda la idea de construcción de una nación como una ingeniería social desde arriba y desafía teorías que consideraban la modernización como un proceso invulnerable a toda impugnación" (2000: 23-24). De esta manera, "la revolución de 1910 destruyó el Estado que antes existía, y se necesitaron tres décadas para edificar uno nuevo. Éste fue construido por medio del diálogo con diversos movimientos sociopolíticos, y surgió de una difícil negociación entre los actores en los lugares nacionales, regionales y locales en que el poder se disputó y se desplegó" (Vaughan, 2000: 24). La ironía es que la incapacidad de imponer un proyecto de manera unilateral permitió en los hechos cierto grado de pluralidad acotada que al final del día acabó fortaleciendo al régimen. Una estampa ilustra este fenómeno. Se trata de un episodio de pluralismo cultural ocurrido en los años del cardenismo.

Durante el gobierno de Lázaro Cárdenas (1934-1940), el notable educador Moisés Sáenz (1888-1941) participó en el diseño del nuevo Departamento de Asuntos Indígenas (DAI). Durante 1935, Sáenz trabajó afanosamente en un ambicioso proyecto cultural e institucional que sólo cuajaría a medias.[6] El DAI nació en enero de 1936 (Dawson, 2004: 69). Aunque Sáenz pensaba que los indios necesitaban un programa gradual de emancipación social, espiritual y económica, no favorecía la simple introducción de prácticas modernas; creía que esas comunidades tenían una vida espiritual y religiosa "que las hacía peculiarmente no occidentales" (Dawson, 2004: 69). Como parte de este programa gradual, Sáenz propuso que se respetaran muchos aspectos de las vidas de las comunidades indígenas. Se debían preservar algunas estructuras políticas, así como la religión, las leyendas, el arte, la música y todos los aspectos de la vida espiritual. El objetivo era que los indios, que eran concebidos como "ciudadanos potenciales" fueran capacitados para ejercer las funciones de hombres libres.[7] Así, la misión del DAI sería la protección de los indios y sus valores, el mejoramiento de sus niveles de vida y la asimilación de las comunidades indígenas a la familia mexicana. Sus esfuerzos tendrían un carácter "integral", pues tomarían en consideración aspectos biológicos, económicos, culturales y emotivos. Para ello recurriría a la "antropología social de los grupos indios de México". Los agentes del DAI, "recopilarían información sobre la economía indígena, el uso

[6] En la reconstrucción de este episodio sigo de cerca a Dawson (2004).

[7] Dawson tiene razón cuando afirma que este entendimiento de la ciudadanía es fundamentalmente autoritario y paternalista, pues no acepta que la condición de ciudadano implica por sí misma derechos políticos y sociales, sin ningún condicionamiento de tipo cultural.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 176 09/12/19 12:28

comunitario de la tierra y los bosques, la economía de sus industrias y sus técnicas, y producirían estadísticas de higiene y salud. Esta información científica ayudaría, a su vez, al departamento para diseñar programas más eficaces" (Dawson, 2004: 71). En la práctica Sáenz nunca dirigió el DAI. Cárdenas desconfiaba de sus pretensiones científicas —deseaba resultados concretos— y, movido por consideraciones políticas, nombró como su primer director a un leal aliado y eficaz operador político: Graciano Sánchez. El antiguo agrarista utilizó el departamento para tejer redes corporativistas de apoyo al régimen y combatir a quienes se le resistían hasta que fue reemplazado a principios de 1939 por el antropólogo Luis Chávez Orozco.

El nuevo director creía, junto con Sáenz, que "los pueblos indígenas de México debían ser respetados como naciones independientes dentro de la comunidad mexicana más amplia" (Dawson, 2004: 78). Así, sorprendentemente, a la sombra del estridente nacionalismo de la era cardenista, un pequeño grupo de pluralistas culturales se adueñaron temporalmente de la política indigenista del país. Este grupo de intelectuales, maestros y activistas descreían de las teorías basadas en el marxismo que pronosticaban la extinción de los atavismos étnicos. En contra de todas las predicciones, la proporción de la población indígena en México no sólo no disminuía, sino aumentaba. Sáenz, Chávez Orozco y Vicente Lombardo Toledano recurrieron entonces a la teoría estalinista de las nacionalidades oprimidas para explicar la anomalía. México, descubrieron, no era una nación, sino muchas, cada una con un derecho a la autodeterminación basado en sus peculiares historias, geografías y culturas. Concluyeron que esas diferencias no sólo no presentaban un problema para el futuro, sino que "eran una fuente de fortaleza" (Dawson, 2004: 79).

Estas creencias encontraron expresión en un cambio en las políticas educativas indigenistas. En lugar de la enseñanza exclusiva del castellano, favorecieron la preservación y promoción de las lenguas indígenas y alentaron la publicación de diccionarios, gramáticas y literatura. Los programas educativos debían respetar la diversidad cultural. En este cambio de dirección participaron activamente dos norteamericanos, firmes creyentes en el poder didáctico de las lenguas originarias: William Townsend y Maurice Swadesh. Ambos, abiertamente, desafiaron el objetivo de la asimilación, "y por extensión, al nacionalismo mexicano" (Dawson, 2004: 81).[8] A pesar de las críticas, Chávez Orozco nombró a Swadesh director del Consejo de las Lenguas Indígenas del DAI.

[8] Sobre Townsend y Swadesh, véase Dawson, 2004: 57-58, 80-81, 87.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 177 09/12/19 12:28

El episodio pluralista tuvo su clímax durante la celebración del Primer Congreso Indigenista Interamericano, organizado por Chávez Orozco y Sáenz y convocado por el DAI, que tuvo lugar en Pátzcuaro en abril de 1940. Como afirma Dawson, Pátzcuaro "representó un momento clave en la convergencia del conocimiento antropológico y la formación del Estado en México" (2004: 83). Ahí varios de los ponentes "presentaron investigaciones que desafiaban muchos de los preceptos del paradigma incorporacionista y proclamaban el derecho de los pueblos indígenas a su propia cultura y lenguaje" (Dawson, 2004: 83). En efecto, algunos indigenistas se atrevieron incluso a utilizar el congreso como una plataforma para exigir el derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas de México. Según Dawson, sus demandas representaban una forma limitada de pluralismo, pues los indigenistas se reservaban el derecho de determinar cuáles comunidades indígenas se merecían la autonomía y qué rasgos étnicos eran positivos. Sin embargo, Pátzcuaro "le dio a la demanda de autodeterminación, basada en la pluralidad cultural, una legitimidad que jamás había disfrutado en México". La idea de que en México algunas culturas indígenas debían ser tratadas como naciones separadas era, sin duda, radical. Algunos participantes propusieron que los indígenas tenían un "derecho absoluto a elegir a sus propios representantes y funcionarios, a conducir sus asuntos en sus propias lenguas y a diseñar sus propios programas sociales y a controlar sus propias organizaciones" (Dawson, 2004: 84).

El triunfo de los pluralistas culturales fue breve. El propio presidente Cárdenas no simpatizaba con sus ideas. Para él, los indígenas eran ante todo proletarios explotados. A los delegados les espetó: el problema indígena de México no reside en hacer que el indio siga siendo indio ni tampoco en indianizar a México, sino en mexicanizar al indio (Dawson, 2004: 85). Con estas palabras, "Cárdenas evocó el sentimiento largamente abrazado de que el *ethos* incorporacionista era muy superior a la tendencia norteamericana de tratar a los indios como entes separados de la mayoría". Paradójicamente, la posición de Cárdenas fue apoyada por los delegados otomíes y mixtecos, que aprovecharon el foro para exigir escuelas, tierra, caminos y programas de salud y todos los implementos modernos. Como afirma Dawson, "esta interpretación del problema indígena encontró adherentes no sólo porque era simple y encajaba fácilmente en la agenda nacionalista, sino también porque ofrecía una visión clara acerca de la creación de una sociedad más igualitaria a través de la intervención estatal" (2004: 86). Muchos intelectuales rechazaron las ideas de los pluralistas culturales porque pensaban que esas políticas aislarían a los indígenas de los beneficios de la civilización y porque ese programa militaba en contra de la unificación del

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 178 09/12/19 12:28

país. Por ello, su programa encontró oposición no sólo entre los hispanistas conservadores sino en la izquierda. Pronto el Estado cardenista tuvo que ceder el terreno a los partidarios internos de una política de la reconciliación.

Esta estampa bien pudiera no ser anómala. En los entresijos de las políticas nacionalistas y su implementación fue donde realmente se forjó la nación mexicana. Lo que resiste sostiene. La argamasa de la nación no sería una aleación homogénea y planeada, sino un mortero espontáneo y contingente de variados elementos. Esa argamasa, constituida por la fuerza y la negociación, resultó más sólida que un cemento impuesto.

¿La nación liberal?

El 1 de diciembre de 2012, Enrique Peña Nieto tomó posesión de la presidencia de México. En su discurso inaugural, primero de un presidente del PRI en el México post-transición democrática, recurrió a los viejos lugares comunes del nacionalismo mexicano:

> Los mexicanos tenemos un legado prehispánico, colonial, independiente, revolucionario y democrático. El pasado para nosotros es identidad y fuente de inspiración y así lo seguirá siendo en mi Gobierno… Somos la expresión de la gran cultura hispana. Somos hijos, también, de dos poderosas corrientes del siglo XIX y XX: la liberal y la revolucionaria. Sus valores de independencia, libertad y justicia, renovados para el siglo XXI, guiarán los actos de mi gobierno (Peña Nieto, 2012).

Estas líneas, al comienzo del discurso, parecerían confirmar una continuidad ideológica. El liberalismo y la nación habían nacido juntos. Sin embargo, ésa es una impresión engañosa. El resto del texto es un catálogo de políticas públicas y la historia no apareció de nuevo, mucho menos el liberalismo. Estaba ahí como un adorno, el reflejo automático de un lugar común ideológico, vaciado de contenido. Un tic retórico. Lo cierto es que más de una década atrás el liberalismo se había emancipado del régimen que lo fundió con la revolución y lo hizo un referente de la identidad nacional.

Para principios de la década de 1990 el término "liberalismo" arrastraba dos lastres significativos en México. El primero era un estigma ideológico producto de la asociación con las reformas de libre mercado iniciadas en 1983 por el presidente Miguel de la Madrid. Liberalismo era, para muchos, un mero eufemismo de "neoliberalismo". El Estado era siempre un obstáculo para el crecimiento económico y una causa de ineficiencias y distorsiones. El "neoliberalismo" resurgía en México como parte de un movimiento global transformador que

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 179 09/12/19 12:28

pretendía achicar el tamaño del Estado, reducir los déficits públicos, privatizar empresas estatales y dejar que el mercado operara con más libertad. El consenso de Washington respecto a las reformas estructurales necesarias fue el acuerdo que cimentó este movimiento.

Si bien en el mundo desarrollado este ambicioso programa de transformación estructural fue llevado a cabo por gobiernos democráticos, en otros países, como México, las reformas de libre mercado fueron implementadas por regímenes autoritarios. Fue probablemente esta característica la que llevó a Lorenzo Meyer a calificar el fenómeno como "liberalismo autoritario". En efecto:

> En el sexenio de Miguel de la Madrid, desde 1985 para ser exactos, un puñado de jóvenes economistas, partidarios de desplazar al Estado por el mercado, maniobraron con habilidad y lograron arrebatar el poder a los políticos tradicionales. (Los tecnócratas) decidieron que el camino adecuado era una modernización selectiva: transformar la economía, pero preservar y usar a fondo los instrumentos políticos heredados: autoritarios, antidemocráticos y premodernos. Fue así como el salinismo dio forma a algo que se puede llamar autoritarismo de mercado (Meyer, 1995: 30).

Para imponer el cambio "y controlar las inevitables reacciones en contra, el supuesto neoliberalismo económico se hizo acompañar y apoyar del autoritarismo tradicional, cuyos dos grandes pilares eran el presidencialismo sin límites y el partido de Estado; es decir el antiliberalismo político" (Meyer, 1995: 30). Creo que tiene razón Meyer. Las reformas tecnocráticas le hacían violencia al liberalismo en que ignoraban o negaban su dimensión política. El liberalismo, desde sus orígenes, nunca ha sido una teoría exclusivamente económica de la sociedad. Nació, esencialmente, como un conjunto de ideas políticas. Sin embargo, es posible que el compromiso ideológico de los tecnócratas fuese más tenue de lo que sugiere Meyer. Muchos de ellos eran políticos pragmáticos que se ajustaron a los dictados de Washington y los organismos financieros internacionales, más que ideólogos del libre mercado. En una palabra, no eran realmente liberales. Es notable que ninguno de los prominentes tecnócratas de la década de 1990 sea, en la actualidad, un intelectual liberal. Sin embargo, es verdad que el papel modernizador de los tecnócratas del periodo priista en la economía es indiscutible. Algunos piensan incluso que éstos hicieron más por la agenda liberal que los intelectuales. Por ejemplo, Héctor Aguilar Camín critica: "Yo creo que los liberales mexicanos tienen que hacer bien sus cuentas con los gobiernos neoliberales de México. Están conectados carnalmente, al punto de

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 180 09/12/19 12:28

que yo diría que los neoliberales son liberales en acción desde el gobierno" (Aguilar Camín y Aguilar Rivera, 2014).[9]

El segundo lastre era el mito posrevolucionario forjado por el régimen durante el siglo XX. En efecto, en la década de 1950 el liberalismo en México fue transformado en un mito unificador. No era una teoría viva, sino un instrumento de legitimación que apelaba a un relato sintetizado de manera admirable por el gran ideólogo del régimen autoritario posrevolucionario, Jesús Reyes Heroles. En *El liberalismo mexicano* (1957-1961), Reyes Heroles sostenía la identidad del liberalismo con la nación: "Desde las luchas preparatorias de la independencia se busca identificar la idea de la nacionalidad con la idea liberal. El liberalismo, con altas y con bajas, resulta así el proceso de formación de una ideología que moldea una nación y se forma precisamente en dicho molde…" (Reyes Heroles, 1957: xii). Pero el liberalismo no sólo era pasado: "El liberalismo no únicamente es un largo trecho de nuestra historia, sino que constituye la base misma de nuestra actual estructura institucional y el antecedente que explica en buena medida el constitucionalismo social de 1917". Así, "ha existido una continuidad del liberalismo mexicano que influye en las sucesivas etapas de nuestra historia…" (Reyes Heroles, 1957: xiii). La teleología del régimen estaba completa: "contamos con una excelente perspectiva para divisar el liberalismo mexicano. Conocemos su desenlace cronológico: el porfirismo. Sabemos de una eclosión liberal plena de sentido social: la Revolución Mexicana" (Reyes Heroles, 1957: xiv). La conclusión era que "ha existido una continuidad del liberalismo mexicano que influye en las sucesivas etapas de nuestra historia. Conocerla ayuda a desentrañar el presente de México" (Reyes Heroles, 1957: xiii). De esta forma, revolución y liberalismo habían sido cabalmente "institucionalizados".

El liberalismo había sido apropiado, monopolizado, por el aparato de legitimación ideológica del régimen posrevolucionario. Si durante el siglo XIX el liberalismo había sido una ideología de combate contra los fueros y los privilegios, para los años ochenta del siglo XX era sólo una estampa más en los libros de

[9] "¿No estamos quitándole calidad a las decisiones liberalizadoras con la etiqueta del neoliberalismo? ¿No estamos como diciendo hay un liberalismo espurio, el de los gobiernos que hacen los cambios, y un liberalismo puro, el que tiene una relación distante y crítica con esos gobiernos? ¿Qué pasa con la etiqueta de neoliberal? ¿Por qué no podemos decir que son gobiernos que hicieron profundas transformaciones liberales en el orden económico tanto como en el orden político? ¿Por qué el neoliberalismo de los gobiernos está mal y el liberalismo de los intelectuales y los académicos está bien? La verdad es que tienen una convergencia profunda". Aguilar Camín y Aguilar Rivera, 2014.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 181 09/12/19 12:28

texto gratuitos; una momia, cuyos jugos vitales habían sido chupados por el régimen. Quedaba un reducto de liberalismo fuera del gobierno en la revista *Vuelta*, del poeta Octavio Paz, donde se defendían causas liberales.

El gobierno tecnocrático de Carlos Salinas de Gortari escribió el epitafio de la apropiación simbólica del liberalismo por el PRI. Lo hizo al tratar de distanciarse del que era en realidad el basamento ideológico del régimen: el nacionalismo revolucionario, que resultaba disfuncional para su proyecto modernizador. La idea del "liberalismo social" estaba, por supuesto, ya presente en la elaboración ideológica de Reyes Heroles, quien había sostenido la heterodoxia económica del liberalismo mexicano. En efecto, como señala Enrique Krauze:

> Para Reyes Heroles el liberalismo mexicano se distingue del liberalismo constitucional inglés, del liberalismo ético político, en ser eminentemente social. El *leitmotiv* es el problema de la propiedad, el deseo de «adelantar a las clases indigentes». En abono de su tesis invocó siempre el célebre voto particular de Ponciano Arriaga en el Constituyente de 1857: "limitar en lo posible los grandes abusos introducidos por el ejercicio del derecho de propiedad". Aunque el voto de Arriaga y otros votos similares no se incorporaron al texto constitucional, Reyes Heroles pensó que encarnaban el verdadero espíritu de la Reforma (Krauze, 1999: 184).

Salinas revivió en su gobierno la tesis de Reyes Heroles. La recuperación ideológica fue sugerida por Manuel Camacho Solís. Ocho años antes de que Salinas presentara en sociedad a la nueva ideología que reemplazaría al nacionalismo revolucionario, Camacho esbozó sus contornos en el debate suscitado en la revista *Vuelta* a propósito del ensayo de Enrique Krauze, "Por una democracia sin adjetivos" (1984).[10] Camacho adujo que era un error reducir la democracia a un procedimiento electoral. En su opinión, el proceso social y político mexicano tenía características particulares:

> Es en las luchas de la Revolución Mexicana por la nación, la democracia política y los derechos sociales donde se fue configurando un proyecto propio, con orígenes en el liberalismo político del siglo XIX. Un liberalismo que, ya en 1847, llevó a Ponciano Arriaga a afirmar que el único estado legítimo sería el promotor del bienestar colectivo y que en los momentos decisivos de la reforma condujo a Juárez

[10] El propio Camacho, en una conversación personal con el autor en 2012, se adjudicó la paternidad ideológica del liberalismo social. Para la discusión intelectual de la democracia en estos años en México, véase Contreras Alcántara, 2010.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 182 09/12/19 12:28

> a convertirse en el unificador de las fuerzas para defender a la nación y afianzar el régimen republicano. Estas herencias liberales y revolucionarias tienen vigencia en el México actual (Camacho Solís, 1984: 43).

El 4 de marzo de 1992, Carlos Salinas presentó el liberalismo social en el discurso conmemorativo de los sesenta y tres años del PRI. Ahí reivindicó la originalidad del liberalismo mexicano e hizo una alusión expresa al "liberalismo triunfante" de Reyes Heroles. Salinas afirmó que la Revolución Mexicana "recogió del proyecto liberal su propuesta de libertad haciéndola comprometidamente social. Dio al Estado la conducción del desarrollo y de los recursos de la nación, hizo de los reclamos de la revolución por la tierra, el trabajo y la educación un programa de futuro. Hoy la reforma de la revolución da vigencia y relevancia presente al liberalismo social que garantiza a nuestra idea histórica de país" (Salinas de Gortari, 1992: 19).

El liberalismo social tuvo corta vida. El PRI lo aceptó a regañadientes como un capricho sexenal y, una vez que Salinas dejó la presidencia y cayó en desgracia, los priistas lo abandonaron sin mirar atrás para retomar formalmente el viejo nacionalismo revolucionario como su ideología oficial. Si bien en 2013 la palabra "liberalismo" había desaparecido de la Declaración de Principios del PRI,[11] en 2018 reapareció en la Declaración de Principios seguida del adjetivo "igualitario" (ya no "social"). A pesar de esta nueva terminología, el término aparece rodeado de referencias a la revolución y a la socialdemocracia, similares a las que acompañaban al "liberalismo social" salinista.[12]

Lo cierto es que las opiniones de hombres como Arriaga fueron marginales en el contexto del liberalismo mexicano decimonónico.[13] Reyes Heroles les dio una importancia desproporcionada e inventó una categoría política que nunca fue representativa del conjunto. Propuso que una cepa minoritaria encarnaba

[11] La Declaración de Principios de 2013 había omitido por completo la referencia al liberalismo: "Somos un partido nacionalista que, orgulloso de los principios ideológicos de la Revolución Mexicana, promueve la modernización de México con democracia y justicia social. Por eso nos inscribimos en la corriente socialdemócrata de los partidos políticos contemporáneos" (PRI, 2013).

[12] La Declaración de Principios más reciente, la de 2017, define al PRI como sigue: "Somos un partido que se sustenta en los principios ideológicos de la Revolución Mexicana, que plantea como postulados fundamentales el nacionalismo, las libertades, la democracia y la justicia social. Con base en ellos el Partido promueve el ejercicio democrático del poder hacia el desarrollo político, económico y social de México, y sostiene una tendencia ideológica que lo vincula a la corriente social demócrata de los partidos políticos contemporáneos, *espacio donde asumimos la democracia social en el liberalismo igualitario*" (PRI, 2017).

[13] Para una muestra véase Aguilar Rivera (2011).

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 183 09/12/19 12:28

el espíritu del liberalismo mexicano. Los críticos de izquierda de Salinas vieron esto con claridad. Como señaló Arnoldo Córdova entonces, las concepciones de hombres como Arriaga, al final "no se impusieron. Quedaron ahí simplemente como un testimonio y, a veces, como una anticipación de lo que iba a venir después". Para Córdova la expresión "liberalismo social" era un contrasentido:

> Los liberales tienen como valor fundamental a la persona, su libertad y todo aquello que contribuya a definirla precisamente como persona: la propiedad, el poder expresarse y pensar libremente y estas cosas, que muchas veces son como una invitación a la ley de la jungla [*sic.*] (Córdova, cit. en Maza, 1992).

En lo que hace a la "continuidad" del liberalismo, Córdova criticaba:

> La Revolución empieza a entrar en el camino de las reivindicaciones sociales al mismo tiempo que empieza a olvidarse la herencia del liberalismo. Después de la muerte de Madero, el liberalismo deja de ser un patrimonio de los revolucionarios. Se trata ya de otra cosa. Estoy hablando de febrero de 1913, cuando matan a Madero. Y se desarrolla un movimiento que culmina con el Congreso Constituyente, es decir, en las reivindicaciones sociales que se plasman en la Constitución de 1917. Pero la Revolución Mexicana desde entonces es antiliberal. No es liberal social, sino antiliberal. Y todo lo que huela a liberalismo es duramente criticado (Córdova, cit. en Maza, 1992).

Tiene razón. En efecto, el "liberalismo social" salinista fue el canto del cisne del consenso ideológico posrevolucionario. En los pocos años entre su repudio por el PRI y la alternancia, el liberalismo oficial regresó a las catacumbas. Y cuando, en el año 2000, un partido de oposición ganó la presidencia, el liberalismo dejó finalmente de ser patrimonio del PRI. Una era de consenso ideológico terminó en México.

Como señala Hale, la vida pública mexicana en los periodos 1867-1910 y 1940-2000 estuvo dominada por dos mitos políticos unificadores: el del liberalismo y el de la revolución. Esos mitos tomaron forma durante épocas de consenso ideológico, "después de conflictos civiles, levantamientos sociales y heroicas resistencias a la intervención extranjera" (Hale, 1996: 821). La primera época de consenso ideológico inició con el triunfo de la república en 1867 y terminó con la revolución. La segunda época ocurrió en la década de 1940, después de la política polarizadora del cardenismo. Como ocurrió a finales del siglo XIX, durante los años posteriores a 1940 la reconciliación fue un "objetivo político primordial. Se honró a Villa, Zapata y Cárdenas con Madero, Carranza y Calles".

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 184 09/12/19 12:28

En 1996, Hale todavía podía afirmar que "el debate político de los cuarenta a la fecha ha sido vigoroso y a menudo polémico, aunque siempre se ha llevado a cabo dentro de los amplios confines del consenso ideológico" (824). Lo que ocurrió es que esa segunda era de consenso llegó a su fin con el arribo de la alternancia. Una vez emancipado de su servidumbre, el liberalismo podía ser recuperado y reclamado por otros actores de la sociedad, que lo encontraron pertinente para los dilemas que enfrentaban.

Virtudes por omisión

En su ensayo, Hale intentaba hacer un balance del uso simbólico de la revolución y el liberalismo. Escribía: "cualquier evaluación crítica de los dos mitos políticos vinculados debe reconocer el papel positivo que han desempeñado en la vida pública mexicana, distinguiendo la experiencia de México dentro de Latinoamérica" (1996: 824). El saldo podía verse en por lo menos dos aspectos. En primer lugar, Hale pensaba que había sido un desarrollo positivo que se cimentara la idea de que en términos sociales México era una nación mestiza.[14] Pese a las críticas de los antropólogos, "no tenemos más que contemplar la historia de Perú o Guatemala para apreciar su papel en la promoción de la unificación social". El segundo aspecto positivo se refiere a la identificación política del nacionalismo con la tradición liberal. La hegemonía liberal, según Hale, tuvo la virtud de prevenir "el desarrollo de una tradición política alternativa que pudiera convertirse en foco del nacionalismo" (1996: 825). En México no se gestó una tradición política xenófoba, autoritaria y populista que pudiera ser el foco del nacionalismo. La derrota de los conservadores en el siglo XIX dejó el camino libre al liberalismo como ideología de unidad nacional.

Es cierto que Hale reconocía algunos efectos adversos. Los mitos políticos mexicanos, al "distorsionar los acontecimientos del siglo XIX" también han sido obstáculos a la comprensión histórica. Ha habido una fuerte tendencia a hurgar en la tradición liberal, a menudo fundida con la tradición revolucionaria, en busca de antecedentes o justificaciones de las políticas actuales. Sin embargo, me parece que las cuentas deben hacerse de nueva vez. Nadie sospechaba que las ideas del consenso se volverían obsoletas en tan poco tiempo. Lo que por muchos años fue cierto, dejó de serlo rápidamente.

La épica del mestizo, como encarnación de la nacionalidad, tal vez sea una de las utopías raciales más benignas —o menos malignas— en la historia, pero a fin de cuentas es una idea racista. El nacionalismo revolucionario adoptó

[14] Enrique Krauze (1993) coincide con esta apreciación.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 185 09/12/19 12:28

selectivamente algunos elementos del liberalismo, pero al mismo tiempo construyó un estado corporativista y autoritario (Turner, 1971). Vinculó a la nacionalidad con una raza y una cultura: la mestiza. El efecto unificador tuvo un alto precio: engendró en la sociedad mexicana un racismo soterrado y vergonzante. Y, a pesar de los esfuerzos de incontables integracionistas, dejó a importantes segmentos de la población, como los indígenas, los judíos, etc., en un limbo simbólico. La superioridad de lo "blanco" nunca desapareció; simplemente se domesticó y embozó. En México siempre fue claro que algunos eran más mestizos que otros. La mala conciencia es una hija bastarda del mestizaje racial. Éste simboliza la incapacidad de ir más allá de las fronteras étnicas para trascender el pecado de origen de la nación mexicana. De la misma forma, como hemos visto, la vinculación entre el liberalismo y el nacionalismo podría ser objeto de críticas similares. El liberalismo fue despojado de vida propia al ser apropiado y mitificado. Hoy el presidente ha reactualizado la implausible tesis de la continuidad del liberalismo de Reyes Heroles. Dicha tesis es hoy aún más dudosa que en el pasado. Como sea, lo cierto es que el liberalismo es un término en disputa.

Un año antes de la alternancia en la presidencia, Claudio Lomnitz afirmaba: "mientras que durante el periodo del nacionalismo revolucionario había una sola forma predominante de nacionalismo, que tenía al estado nacional con todas sus paraestatales y al presidente de la república como su materialización máxima, hoy hay dos formas de nacionalismo, una que considera que lograr por fin la modernidad y equipararse con los estándares internacionales es el máximo acto de patriotismo, y otra que insiste en la superioridad intrínseca de los productos y de las tradiciones locales y que ve al estado neoliberal como un actor que cambió su herencia patriótica por un plato de lentejas *made in usa*" (1999: 32).[15]

Me parece que el legado ideológico del PRI es en extremo paradójico. Hoy, parecería que una de las formas de nacionalismo mencionadas por Lomnitz ha regresado por sus fueros, aunque no enarbolada por el PRI, sino por uno de sus sucesores ideológicos, el Movimiento Regeneración Nacional (Morena). Sin embargo, a finales de la segunda década del siglo XXI es cierto que la herencia modernizadora del PRI (aparentemente un lastre en las condiciones actuales), también es un reservorio ideológico para el futuro, del mismo modo que lo fue, durante casi cuatros décadas, el nacionalismo revolucionario, hoy renacido como ave fénix.

Más allá de las visiones encontradas de nación del periodo posrevolucionario, creo que lo más significativo de ese fenómeno son las virtudes por omisión que

[15] También véase Lomnitz, 1992.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 186 09/12/19 12:28

podemos atisbar en la reconstrucción de Vaughan (2000) de la política cultural de los años treinta. La debilidad estructural del Estado mexicano hizo imposible la imposición autoritaria e hizo imprescindible la negociación en los hechos. Algunos aspectos del proyecto cultural del Estado —como la abolición del catolicismo— fueron rechazados por las sociedades locales mientras que otros fueron apropiados para servirse de ellos en el ámbito local. Un efecto no intencionado fue crear cierto lenguaje común que permitió a diversos actores defenderse del propio régimen. Posibilitó un tipo de nación singular. Como señala Vaughan, el concepto de nación cultural, "como nación multiétnica integrada por una multiplicidad de culturas locales y sus expresiones artísticas fue obra de la SEP" (2000: 348). Este concepto de la nación cultural "fue un logro profundamente democratizador e incluyente del Estado mexicano posrevolucionario". La construcción ideológica del Estado, su lenguaje de gobernar e incluir, legitimaron los desafíos a las prácticas discriminatorias, excluyentes e injustas por parte de las asociaciones religiosas, campesinas, obreras, estudiantiles, magisteriales e indígenas. Ayudó a acelerar el cambio. En sus parámetros dinámicos e inclusivos, el Estado mexicano fue único en toda América Latina. Permitió el desarrollo de una sociedad civil nacional cada vez más compleja y articulada, en condiciones de relativa armonía y gobierno civil persistente. El Estado (muchas veces empujado por la sociedad) favoreció este desarrollo, promoviendo el crecimiento económico, los medios informativos de prensa y electrónicos poco a poco más pluralistas, y un sistema cada vez más complejo y extenso de educación pública… Ofreció instrumentos para impugnar las políticas estatales y ayudó a crear la sociedad civil nacional que, con el tiempo, haría caduco el monopolio político del Estado de un solo partido (Vaughan, 2000: 352-352).

En cierto sentido, el principal mérito de la idea de nación del PRI fue haber sembrado la semilla de la planta que eventualmente la trascendió. No es un logro menor, porque, como bien sabemos, el pasado nunca está muerto. Y las virtudes —por acción y por omisión— de ese pasado son parte del repertorio con que aún hoy se construye, día a día, la realidad nacional.

Bibliografía

Aguilar Camín, H. y J. A. Aguilar Rivera. 2014. "Ideas invisibles, creencias en tránsito", en *Nexos,* julio.

Aguilar Rivera, J. A. 2010. "Las transfiguraciones de la identidad nacional", en S. Loaeza y J. F. Prud'homme (coords.), *Los grandes problemas de México*. Vol. XIV: *Instituciones y procesos políticos*. Ciudad de México: El Colegio de México.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 187 09/12/19 12:28

_____. (ed.). 2011. *La espada y la pluma: Libertad y liberalismo en México 1821-2005.* Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

_____. 2013. "Después del consenso: El liberalismo en México (1990-2012)", en *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, vol. 58, núm. 217, pp. 19-52.

Basave, A. 1992. *México mestizo*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Brading, D. A. 1988. "Darwinismo social e idealismo romántico: Andrés Molina Enríquez y José Vasconcelos en la Revolución Mexicana", en *Mito y profecía en la historia de México*. Ciudad de México: Vuelta.

Camacho Solís, M. 1984. "La batalla democrática", en *Vuelta*, núm. 90, junio.

Contreras Alcántara, J. 2010. *Legitimidad y democracia en el México contemporáneo: Estudio del cambio político y conceptual a través de los discursos de algunos intelectuales mexicanos: Cuadernos Americanos, Plural, Vuelta y Letras Libres,* tesis doctoral. Ciudad de México: Flacso.

Dawson, A. S. 2004. *Indian and Nation in Revolutionary Mexico*. Tucson: The University of Arizona Press.

Gamio, M. 1916. *Forjando patria*. Ciudad de México: Editorial Porrúa.

Hale, Ch. A. 1989. *The Transformations of Liberalism in Late Nineteenth-Century Mexico*. Princeton: Princeton University Press.

_____. 1996. "Los mitos políticos de la nación mexicana: El liberalismo y la revolución", en *Historia mexicana*, vol. 46, núm. 4, pp. 821-837.

Krauze, E. 1984. "Por una democracia sin adjetivos", en *Vuelta*, núm. 86, enero, pp. 4-13.

_____. 1993. "Reforma y mestizaje", en *Reforma,* 21 de noviembre.

_____. 1998. "Andrés Molina Enríquez: El profeta del mestizaje", en *Reforma,* 8 de marzo.

_____. 1999. "Jesús Reyes Heroles, cambiar para conservar", en *Mexicanos eminentes*. Ciudad de México: Tusquets Editores.

Lomnitz, C. 1992. *Exits from the Labyrinth.* Berkeley: University of California Press.

_____. 1999. "Fisuras en el nacionalismo mexicano", en *Modernidad indiana: Nueve ensayos sobre nación y mediación en México*. Ciudad de México: Editorial Planeta.

Maza, E. 1992. "Liberalismo social, invento de Reyes Heroles, es una contradicción en sí mismo: Arnaldo Córdova", en *Proceso,* 7 de marzo.

Meyer, L. 1995. *Liberalismo autoritario: Las contradicciones del sistema político mexicano*. Ciudad de México: Editorial Océano.

Molina Enríquez, A. 1978. *Los grandes problemas nacionales (1909) y otros textos, 1911-1919*. Pról. A. Córdova. Ciudad de México: Ediciones ERA.

Partido Revolucionario Institucional (PRI). 2013. "Declaración de Principios «Un México compartido»". Ciudad de México: PRI. Disponible en: http:// pri.org.mx/SomosPRI/Documentos/DeclaraciondePrincipios2013.pdf [fecha de consulta: 27 de febrero de 2018].

_____. 2017. "Declaración de Principios". Ciudad de México: PRI. Disponible en: http:// pri.org.mx/SomosPRI/ Documentos/DeclaraciondePrincipios2017.pdf [fecha de consulta: 27 de febrero de 2018].

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 188 09/12/19 12:28

Peña Nieto, E. 2012. "Discurso íntegro del presidente Peña Nieto a la Nación", en *Excélsior*, 1 de diciembre.

Reyes Heroles, J. 1957-1961. *El liberalismo mexicano*. 3 vols. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Salinas de Gortari, C. 1992. "Liberalismo social: Nuestro camino", discurso pronunciado en el aniversario LXIII del PRI, 4 de marzo, reproducido en *Examen*, núm. 35, abril.

Tenorio, M. 1998. *Artilugio de la nación moderna: México en las exposiciones universales, 1880-1930*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Turner, F. 1971. *La dinámica del nacionalismo mexicano*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.

Vasconcelos, J. 1999. *La raza cósmica*. Ciudad de México: Espasa Calpe.

Vaughan, M. K. 2000. *La política cultural en la revolución*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Vázquez, J. Z. 1970. *Nacionalismo y educación en México*. Ciudad de México: El Colegio de México.

Zea, L. 1968. *El positivismo en México*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Zepeda Rivera, B. 2012. *Enseñar la nación: La educación y la institucionalización de la idea de la nación en el México de la reforma (1855-1876)*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica/Conaculta.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 189 09/12/19 12:28

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 190 09/12/19 12:28

VII. Los derechos políticos de las mujeres en la era del PRI

*Lucía Melgar**

Introducción

La lucha por los derechos de las mujeres, su evolución y logros durante la era del Partido Revolucionario Institucional (PRI) está estrechamente ligada a los cambios políticos, sociales, económicos y culturales que se dieron durante el siglo XX y en las primeras décadas del XXI. En los inicios del régimen posrevolucionario, la inserción de las mujeres en el proyecto de nación se da desde una mirada tradicional que por largo tiempo las concibe sobre todo como esposas y madres. Esta perspectiva precede la fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) ya que el artículo 34 de la Constitución de 1917 se interpreta de manera excluyente y, pese a su participación en la lucha revolucionaria, no se reconoce el derecho de las mujeres a la ciudadanía.

No obstante este primer tropiezo, las mexicanas persisten en su empeño por ganar sus derechos políticos. Tras diversas coyunturas políticas, los obtienen plenamente, a nivel federal, en 1953. Para entonces, ya el sufragio femenino es una realidad en la mayoría de los países de la región.

Con la obtención de la ciudadanía política, sin embargo, no se eliminan todos los obstáculos para la inserción plena de la población femenina en el ámbito político, en particular en los puestos de decisión. En una sociedad donde predominan los valores patriarcales y bajo un régimen autoritario, la participación política de las mujeres se ve constreñida por prejuicios y prácticas discriminatorias que apenas en los años setenta empiezan a cambiar y que en los años noventa empiezan a superarse mediante reformas electorales que impulsan la igualdad en la representación política. Estos cambios se dan en sintonía con tendencias internacionales en favor de la igualdad de género en todos los campos, en respuesta a transformaciones socioculturales y demandas políticas del movimiento feminista y de mujeres en México, y en conjunción con

* Investigadora asociada, Instituto Tecnológico Autónomo de México.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 191 09/12/19 12:28

las necesidades de legitimación democrática de un régimen cuestionado, cuyo partido perderá el poder en el año 2000.

La lucha por la igualdad sustantiva en el espacio político, basada en alianzas plurales y con una dinámica que rebasa a los partidos, continúa bajo los dos gobiernos panistas de inicios del siglo XXI y culmina con la reforma de 2014 que establece la paridad obligatoria en las elecciones federales, lo que abre el camino para hacerla realidad en todos los niveles y ámbitos del Estado.

Cerrar la brecha de género en el ámbito electoral es un gran logro; sin embargo, no implica que las mexicanas hayan alcanzado la igualdad sustantiva en la vida pública y privada ni que puedan ejercer una ciudadanía plena, entendida ésta como pertenencia a una comunidad y tener derecho a participar en ella en pie de igualdad. En efecto, aunque son innegables los logros en el reconocimiento y ejercicio de los derechos sociales, económicos y culturales de las mujeres, persisten hondas desigualdades en el acceso a la salud y a la educación, así como discriminación y violencia que limitan el ejercicio de la ciudadanía, e incluso el de los derechos políticos, coartados por la violencia política de género en años recientes. Así, el pleno goce de los derechos humanos es privilegio de una minoría.

A noventa años de la fundación del PNR, el mayor reto para la consolidación de la democracia sigue siendo la desigualdad. La mayoría de las mexicanas del siglo XXI enfrentan aún graves carencias. Bajo los gobiernos del Partido Acción Nacional (PAN) y el último del PRI, la confluencia de conservadurismo político y social y la generalización de la violencia extrema, que propicia el aumento de la violencia machista, se han contrapuesto a la construcción de una sociedad más igualitaria, donde el acceso a la justicia y el pleno ejercicio del derecho a la salud y a una vida libre de violencia dejen de ser una aspiración. Desde esta perspectiva, la era del PRI ha estado marcada por claroscuros para las mujeres, y la población en general.

Aunque los derechos humanos están interrelacionados y la ciudadanía no se circunscribe a los derechos políticos, este ensayo se centra en la lucha de las mujeres por la igualdad en el ámbito político. Sin afán de presentar un panorama completo, que requeriría de un estudio más extenso, se analizan grandes etapas de cambio, en que se destacan avances y retrocesos hacia la igualdad política y se hace referencia a políticas públicas y demandas sociales que incidieron en las condiciones de vida de las mexicanas.

Antecedentes

La lucha de las mujeres por la ciudadanía política se inicia antes de la Revolución Mexicana. Durante el siglo XIX se expresan también demandas relacionadas

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 192 09/12/19 12:28

con un concepto más amplio de la ciudadanía, como participación en el espacio público. Mientras que la ciudadanía política queda fuera de su alcance hasta mediados del siglo XX, las mujeres de clase media urbana reivindican y ejercen el derecho a la educación; muchas ven en la docencia un medio de ganarse la vida y una vía de ascenso social, y unas cuantas acceden a la educación superior antes de 1910.

Como se ha documentado ampliamente, pese a la participación de muchas mujeres en la Revolución Mexicana y a las demandas de reconocimiento del derecho al voto femenino en el congreso feminista de Yucatán de 1916, el artículo 34 de la Constitución de 1917 fue interpretado por los constituyentes de manera excluyente: el término "ciudadanos" remitía sólo a los hombres. La Ley Electoral de 1918 cerró la puerta a las iniciativas feministas que reclamaban su inclusión, de modo que la postulación de candidatas a puestos de elección popular sólo fue posible en los pocos estados que en los años veinte la permitieron.

La exclusión inicial de las mujeres de la ciudadanía política correspondió en gran medida a un proyecto inicial de construcción de la nación centrado en valores patriarcales, donde los padres de la patria y los revolucionarios ocupaban los puestos de honor y las mujeres quedaban al margen, así hubieran participado en la lucha armada. Construir el México del futuro, como lo ilustran los murales de los años veinte y treinta o novelas como *Los de abajo*, correspondía a los hombres.

En la mirada tradicional de los primeros gobiernos revolucionarios la mujer era primordialmente madre y esposa. Aun cuando la Ley de Relaciones Familiares de 1917 diera a las mujeres casadas el derecho de establecer contratos, participar en juicios y tener los mismos derechos de custodia sobre los hijos, quedaban subordinadas al permiso del marido para trabajar (Cano, 2007a: 32). Esta limitante se mantuvo en el Código Civil de 1928 que, por otra parte, estableció el divorcio por consentimiento mutuo, disposición de vanguardia en esa época, así como el derecho de las mujeres a la patria potestad, entre otras mejoras (Bonifaz, 2017: 115). En términos generales las leyes vigentes en la primera mitad del siglo XX impusieron distintos grados de tutela a las mujeres, en particular a las casadas, a las que no se concebía como sujetos de derechos.

La intención protectora incluía también a las trabajadoras y a los menores de dieciséis años. El artículo 123 constitucional estableció la igualdad salarial para trabajo igual, e hizo responsables a los patrones de cubrir los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales de sus empleados. Además, prohibió el trabajo industrial y el nocturno en comercios para las mujeres y los menores de dieciséis años y determinó que se debía proteger a las embarazadas.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 193 09/12/19 12:28

Por otra parte, el artículo 3ero. constitucional estableció la obligación del Estado de impartir una educación libre de prejuicios y fanatismos, es decir una educación pública laica, ajena a influencias confesionales, que —aunque no fuera su intención explícita— favorecería un desarrollo más libre de las niñas y adolescentes. En el ámbito educativo no existían restricciones explícitas para las mujeres; formalmente podían tener el mismo acceso a la educación, a la universidad y a las profesiones que los hombres. La discriminación y el prejuicio social, sin embargo, limitaban su plena integración en la vida social y laboral. La institución del Día de la Madre el 10 de mayo de 1922, impulsada desde el periódico *Excélsior*, da cuenta de la reacción de grupos conservadores ante los aires de cambio que habían llevado a maestras a colaborar en la campaña alfabetizadora de Vasconcelos, a algunas jóvenes a integrarse al trabajo como secretarias y taquígrafas y a otras más a acortar el largo del pelo y de las faldas (Tuñón, 1987: 155; Cano, 2007a: 33-34).

Para 1929, cuando se funda el PNR, es evidente que las mujeres tienen interés en la vida pública y pueden ser participantes activas, aunque no siempre del lado correcto de la historia oficial, como lo hicieran en la Brigada Juana de Arco que participó en la cristiada, y cuya memoria fue censurada por sus propios co-partidarios (Cano, 2007a: 38).

La lucha por la ciudadanía

La fundación del PNR en 1929 forma parte del inicio de la institucionalización de la vida pública. En este proyecto las mujeres aparecen como acompañantes de los constructores del México posrevolucionario aun cuando ya en otros países, como Reino Unido (1918) o los EUA (1920), el sufragio femenino sea una realidad. En sus principios, el PNR expresa la intención de integrar gradualmente a las mujeres en la vida pública y en las estructuras del partido (Gómez Maganda, 2000: 14). En contraste, el Partido Antirreeleccionista incluye el sufragio femenino en su plataforma (Cano, 2007a: 40).

Los años de la esperanza

En 1935, mujeres de sectores, filiaciones y clases diversas, que reivindican derechos laborales y sociales, conforman el Frente Único Pro Derechos de la Mujer (FUPDM). En esta organización participan integrantes del PNR, del Partido Comunista (PC), maestras y trabajadoras. La fuerza organizativa de las mujeres es tal que logran reunir a cerca de cincuenta mil integrantes hacia 1937. El interés creciente del Frente por el sufragio, a partir de 1936 llevó a una consulta acerca del texto constitucional cuya interpretación excluyente fue

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 194 09/12/19 12:28

corroborada por el Senado, a lo que siguieron fuertes protestas sufragistas y la postulación, en 1937, de dos candidatas a diputadas, una de ellas apoyada por el PNR, cuyos triunfos, sin embargo, no se reconocieron (Cano, 2007b: 167; Tuñón Esperanza, 2011: 109-110).

En esos años, las voceras del Frente retoman el discurso igualitario de Hermila Galindo, quien argumentara en 1916 que otorgar el derecho al voto a las mujeres era una cuestión de "estricta justicia" puesto que ellas estaban sometidas a las mismas leyes que los hombres y, como ellos, pagaban impuestos (Lau y Ramos, 1993: 265). Este discurso coincide con el del presidente Cárdenas, quien reconoce los aportes de las mujeres y contradice a quienes las consideran inferiores. Al anunciar que presentará una iniciativa de reforma a las cámaras, afirma que "sería injusto que estuviéramos reclamando la presencia de la mujer en los actos sociales, cuando la hemos colocado en un plano de inferioridad política" (Tuñón Esperanza, 2011: 111).

Las movilizaciones de las mujeres a lo largo de tres décadas parecen a punto de culminar con éxito en noviembre de 1937, con la iniciativa cardenista de reforma al artículo 34, que define como ciudadanos a "hombres y mujeres". Para mediados de 1938, ambas Cámaras y las tres cuartas partes de las legislaturas estatales la habían aprobado. Sin embargo, la reforme nunca se publicó en el Diario Oficial, pese a las reiteradas alusiones del presidente a la importancia de reconocer el derecho de las mujeres (Cano, 2007b: 170-179).

La derrota del FUPDM se debió al creciente temor del partido oficial, reorganizado en Partido de la Revolución Mexicana (PRM) en noviembre de 1938, al conservadurismo que atribuía a las mujeres ser propensas a la influencia del clero católico, uno de los recurrentes argumentos contra el sufragio femenino. Si bien el PRM hubiera afirmado la necesidad de dar a mujeres y hombres iguales "derechos y prerrogativas" (Cano, 2007b: 169), en los hechos resultó prioritario garantizar la continuidad del partido en el poder, dado el debilitamiento de la política cardenista ante la reacción conservadora tras la expropiación petrolera. Así se cerró una etapa de movilización femenina plural que, aunque se acercara al presidente, había actuado con autonomía. Ésta se perdería en las etapas siguientes cuando, encabezadas por mujeres más cercanas al poder, en vez de exigencias, las sufragistas presentarían peticiones.

Aunque en última instancia no las apoyaran, las demandas del Frente repercutieron al interior del PNR-PRM, cuya actuación, según Gabriela Cano, se caracterizó por la ambigüedad: el partido reorientó en 1935 su política hacia las mujeres al transformar su sección femenil en una secretaría de acción femenil y fomentar la creación de comités feministas internos que se dedicarían a acti-

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 195 09/12/19 12:28

vidades sociales. También promovió la centralización, con lo que organizaciones femeninas que hasta entonces tenían cierta autonomía, la perdieron. Ésta y otras autoras coinciden en que en la práctica el PNR se apegó al gradualismo (Cano, 2007b: 161-164). La transformación del PNR en PRM, por otra parte, contribuyó a la fragmentación del movimiento de las mujeres. Si primero se les incluyó en el partido como grupo, después se les distribuyó por sectores y en 1939 se les impusieron líderes que ellas no habían escogido, lo que Adelina Zendejas, cofundadora del FUPDM, interpretaba como medida al control político. Si ya desde 1936 la primacía del sufragio había debilitado las demandas relativas a las condiciones laborales y sociales de las mujeres enarboladas por el frente, esta segmentación, según Zendejas, llevaría a las distintas dirigentes a defender al interior del PRM intereses sectoriales y no los de las mujeres (Tuñón Esperanza, 2011:120-121). La fallida lucha por el sufragio debilitó en más de un sentido al movimiento de mujeres en un contexto nacional e internacional favorable al conservadurismo político y social.

Conservadurismo y gradualismo

La suspensión de la publicación de la reforma de 1938 atrasó quince años la obtención de la ciudadanía y modificó las relaciones de las mujeres organizadas con el poder. El giro conservador del gobierno, a partir de Ávila Camacho y la desmovilización del FUPDM constituyeron un retroceso en la búsqueda de la igualdad y una aceptación, por lo menos aparente, de la subordinación de los intereses de las mujeres a los intereses partidistas y a la voluntad presidencial.

El gobierno de Ávila Camacho se aleja de la política cardenista y se orienta hacia una política conservadora cercana a grupos empresariales y tolerante hacia la Iglesia católica. La concepción de las mujeres que tiene el régimen puede sintetizarse en dos actos simbólicos: la carta que en 1943 la SEP dirige a las mujeres mexicanas, invitándolas a volver al hogar, y la construcción del monumento a la madre con que tal vez el presidente cumple su promesa de "organizar una campaña de respeto, de veneración, a la madre" (Cano, 2007b: 180). El contexto internacional contribuyó a que mujeres del Frente se alinearan con el candidato y el partido oficial porque, antes que por sus propios intereses, había que unirse contra el fascismo (Cano, 2007b: 182).

Al reflexionar a fin de siglo sobre la lucha por la igualdad, Guadalupe Gómez Maganda plantea que las conquistas de las mujeres se deben a su lucha social y política, "aunque por supuesto intervienen coincidencias ideológicas y la voluntad política de quienes en su momento han ocupado posiciones de dirigencia en el aparato de Estado mexicano" (Gómez Maganda, 2000: 9). La militante

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 196 09/12/19 12:28

y funcionaria priista alude a las alianzas necesarias que se dieron a lo largo de la era del PRI, pero sus observaciones son muy pertinentes respecto de la conquista del sufragio en los años cuarenta y cincunta, etapa caracterizada por una subordinación discursiva y organizativa al partido (PRI) y al candidato presidencial en turno, visto como posible agente de un cambio, ya no exigido, sino presentado como petición a un poder benevolente.

Las acciones que llevan al otorgamiento gradual del sufragio a nivel municipal y luego federal contrastan en efecto con la fuerza del movimiento de los años treinta. La obtención del derecho al voto en 1947 y 1953 se da mediante la intervención de mujeres ligadas al poder y al partido, como Amalia González Caballero y Margarita García Flores, quienes se acercan a los candidatos a la presidencia, Miguel Alemán y luego Ruiz Cortines, para pedirles lo que en última instancia éstos otorgan como una concesión.

En el primer caso, una vez electo, Alemán envía a la Cámara una iniciativa de reforma al artículo 115 en que, a partir de un símil entre la administración de la casa y la del municipio, sugiere que la posibilidad de ser electas en éste dará a las mujeres la oportunidad de demostrar sus capacidades, como condición necesaria para acceder a la ciudadanía plena. Así, aunque el proyecto alemanista contempla la modernización del país y aunque el primer presidente civil sería también el primero en nombrar a algunas mujeres en cargos de importancia en la administración pública, la participación de las mujeres como grupo queda constreñida por los prejuicios aún prevalentes.

En el segundo caso, Amalia González Caballero, desde la posición de influencia que le da ser entonces presidenta de la Comisión Interamericana de Mujeres, convence al candidato Ruiz Cortines de la necesidad de otorgar el voto a las mujeres ya que no hacerlo sería insostenible en el contexto internacional (Tuñón Enriqueta, 2011: 142-143). México es en efecto de los últimos países latinoamericanos en reconocer este derecho. Muy alejado de la convicción igualitaria cardenista, Ruiz Cortines considera a las mujeres como abnegadas compañeras del hombre que, ya ciudadanas, lo apoyarán mejor en el hogar y podrán contribuir al país con tareas educativas y de asistencia social. Quizá para subrayar esa distancia, en vez de retomar la iniciativa pendiente desde 1938, el presidente envía su propio texto de reforma al artículo 34 para definir como ciudadanos a "los varones y las mujeres" mexicanos de 18 años si son casados, o 21 si no lo son, y que tengan "un modo honesto de vivir".

Aunque tanto en 1946 como en 1952 las mujeres demostraron su capacidad organizativa en los mítines que sellaron su alianza con Alemán y después con Ruiz Cortines, lo hicieron desde una posición de subordinación que se man-

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 197 09/12/19 12:28

tendría varias décadas. Como plantea Enriqueta Tuñón, mientras que ellas quedarían "sometidas al control político e ideológico del partido oficial", éste ganaba votantes y el régimen podía presentar "una imagen progresista" en el ámbito internacional (Tuñón Enriqueta, 2011: 144-145).

Aun en este contexto, sin embargo, los avances de las mujeres en términos educativos y sociales, y su visibilidad previa en el espacio político, mantienen entreabiertas para ellas las puertas de la administración pública. Si con Cárdenas Palma Guillén fue la primera ministra plenipotenciaria mexicana, bajo Ávila Camacho subsiste cierta presencia femenina en la administración pública, que se amplía con Alemán, quien nombra a algunas mujeres en puestos más importantes, tales como María Lavalle Urbina, primera magistrada del Tribunal Superior de Justicia, y Ángela Alessio Robles, directora general de planeación en el gobierno del Distrito Federal. Ruiz Cortines, por su parte, nombra a la primera subsecretaria de Estado. Paralelamente, con la reforma de 1947 llega al poder municipal la primera alcaldesa electa y, con la de 1953, acceden al congreso las primeras diputadas federales priistas (1955 y 1958) y la primera diputada de otro partido (PPS, 1958). Las dos primeras senadoras serán electas en 1964 (Andrade, 1991).

El reconocimiento de la ciudadanía política abrió una nueva época en cuanto más mujeres pudieron aspirar a participar en la vida política y gubernamental pero no modificó sino de manera gradual la condición jurídica de las mujeres. Para alcanzar la igualdad en la Constitución y en leyes todavía restrictivas habrían de pasar dos décadas más. Entre 1953 y 1974, sin embargo, se dieron importantes transformaciones sociales que fueron modificando el modo de vida, sobre todo de la juventud, y la visión de sí mismas de las propias mujeres. A la par de la urbanización y de las crecientes demandas de servicios de una población en expansión constante, las mexicanas ampliaron sus horizontes: en los años sesenta se inicia la entrada masiva de las mujeres a la universidad que permitirá su ingreso en todo tipo de profesiones, aun cuando sigan enfrentando el peso de la tradición.

En esa década el PRI domina el panorama político y dirige el país un gobierno que en 1968 rebasará los límites del autoritarismo, pero existen voces opositoras y disidentes que, pese a la represión, dan cuenta de las fisuras y contradicciones de un régimen que, a cincuenta años, no ha logrado cumplir las promesas de la revolución. Las mujeres, como sugiere María Luisa Tarrés, han estado en la vanguardia de la ciudadanía social (Tarrés, 2011b: 78-79). Al menos desde los años sesenta las mujeres de las clases populares han estado al frente de demandas de servicios, como agua o vivienda, o mejores condiciones

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 198 09/12/19 12:28

laborales, guarderías para los hijos de madres trabajadoras… A principios de los años setenta, mujeres de clase media harán suya la afirmación de que "lo personal es político" e irán ampliando sus reivindicaciones.

El PRI y el gobierno mantienen todavía una visión tradicional. En lo que se refiere a las integrantes del partido oficial, éste las enmarcó en la Dirección de Acción Femenil cuyos principales objetivos estuvieron largo tiempo ligados al concepto de que a las mujeres correspondía ocuparse de actividades relacionadas con la asistencia social, y la organización de mujeres desde la base a partir de éstas, así como "orientar" la opinión femenina y atraer a militantes y votantes. Así, por ejemplo, en 1959, el proyecto del Consejo Nacional de Mujeres, adscrito al Comité Ejecutivo del PRI como cuerpo auxiliar de la Dirección de Acción Femenil, plantea entre sus objetivos "favorecer la unificación de la mujer en la república", apoyar el programa del candidato López Mateos y "atender a los problemas de la mujer tomando como base su función específica en la consolidación de la familia y del hogar" (Anfer, 1984: 67 y 68). Para el partido, las mujeres siguen siendo, a mediados de los sesenta, "símbolo magnífico de abnegación, de amor y sacrificio", en palabras del candidato Díaz Ordaz, quien agradece a la Asamblea Femenil su apoyo y participación política (Anfer, 1984: 97).

La crisis del modelo del desarrollo estabilizador, las fracturas políticas que saca a la luz el movimiento del 68, tendencias internacionales a favor de la igualdad de las mujeres y el ascenso del movimiento feminista determinarán en los años setenta un giro político que, sin ser radical ni modificar de golpe la condición de la mayoría de las mexicanas o la visión socio-cultural predominante de ellas, conllevarán cambios substanciales para los derechos de las mujeres.

Reformas igualitarias y luchas sociales

En 1972, la Asamblea de Naciones Unidas determinó impulsar la igualdad de las mujeres en el mundo y proclamó 1975 el Año de la Mujer. Los objetivos de la primera Conferencia Internacional de la Mujer, celebrada en México, eran, además de la igualdad, insertar a las mujeres en el desarrollo y en la construcción de la paz. En respuesta a los cambios socioculturales en el país, a las demandas de grupos de mujeres que empezaron a organizarse desde 1971 y de políticas priistas que participaron en la organización de esa conferencia, el gobierno de Luis Echeverría (interesado también en una buena imagen internacional) promovió una reforma al artículo 4to. constitucional para consagrar la igualdad del hombre y la mujer y reconocer a cada uno el derecho de determinar el número y espaciamiento de los hijos.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 199 09/12/19 12:28

La importancia de esta reforma es doble. Por una parte, con el reconocimiento de la igualdad formal en la Constitución, se abandona la visión asistencialista para adoptar, como planteaba la ONU, un modelo de integración de las mujeres al desarrollo como agentes y no como entes tutelados. Pasan a ser sujetos de derechos. Aunque algunas leyes, como la agraria (1971), se habían ya modificado para dar igualdad de derechos a las mujeres, la reforma al artículo 4to. conllevó otros cambios, como reformas a los artículos 5 y 123 de la Constitución y a la Ley Federal del Trabajo, en este caso para excluir a las mujeres de la prohibición sobre el trabajo nocturno, prohibir también a los hombres los trabajos peligrosos, ampliar el permiso de maternidad y dar carácter de interés público a las guarderías (Bonifaz, 2017:175). Se hicieron también cambios al Código Civil, el Código de Procedimientos Civiles y la Ley de Nacionalidad, a los que seguirían otros más adelante, poco a poco en los estados.

Por otra parte, el derecho a decidir sobre la descendencia "de manera libre e informada" es el primer reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos, y un antecedente del reconocimiento al derecho a la protección de la salud (en 1983). Es sobre todo una medida necesaria para impulsar la nueva política de población que, tras décadas de natalismo, se orientó hacia el control de la fecundidad. Indirectamente, favorece el avance de demandas emergentes por el derecho a una maternidad libremente elegida.

El paso del natalismo a la política que impulsa la planificación familiar es fundamental para mejorar la calidad de vida de las mujeres en cuanto les permite controlar su fecundidad. Aunque no exenta de abusos, como la imposición de métodos irreversibles a miles de mujeres, sobre todo en zonas indígenas, y deficiencias, como el desigual acceso a métodos anticonceptivos y el enfoque inicial en mujeres unidas que dejó de lado a adolescentes y jóvenes no unidas hasta los años ochenta, fue una de las políticas públicas más exitosas del siglo XX en México. Si en los años sesenta el número promedio de hijos era de 7.3 y en 1972 de 6.5, para 1982 pasó a 4.2 y en el 2000 a 2.4 (López, 2011: 90-95). Este cambio radical implicó una considerable reducción de los años de crianza, y de la necesidad de recursos públicos y privados para el cuidado de la infancia, y, como señala Paz López, creó "condiciones más propicias para el ingreso de las mujeres al mercado de trabajo" (López, 2011: 96) y la educación superior. Esta nueva política de población también profundizó medidas ya existentes para reducir la morbimortalidad materna, la mortalidad infantil, y en general, para mejorar los servicios de salud, metas que se han ido logrando de manera desigual en parte por las crisis económicas, por cambios en el

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 200 09/12/19 12:28

concepto de lo que implica el derecho a la salud, y por el peso de la discriminación de género, patente hasta nuestros días en la violencia obstétrica, por ejemplo.

Junto con estos cambios demográficos, se dieron transformaciones en las familias, como el aumentos de separaciones y divorcios, la diversificación de la estructura familiar. Se reforzaron y ampliaron demandas específicas relacionadas con la salud sexual y reproductiva y los derechos de las mujeres, como el acceso a la educación sexual, impulsada desde el gobierno pero frenada o limitada por intereses conservadores y las iglesias, y el derecho a una maternidad libremente elegida, reivindicada por grupos feministas desde inicios de los años setenta. Estas transformaciones fueron llevando al debate público el concepto feminista de que "lo personal es político", así como un concepto más amplio de los derechos humanos y de la igualdad sustantiva.

Si funcionarias y activistas participan en la organización del Año de la Mujer y en el impulso a las nuevas políticas públicas, en los años setenta y ochenta se hace más visible la presencia de las mujeres en la vida política, tanto en el partido oficial como en los partidos de izquierda que surgen entonces y en los movimientos sociales, como el urbano-popular. López Portillo nombra a la primera secretaria de Estado, De la Madrid a la primera procuradora, además de subsecretarias, ministras de la Suprema Corte y otras altas funcionarias. En 1979, Griselda Álvarez, postulada por el PRI, se convierte en la primera gobernadora en el país. Bajo su gobierno, se funda el Centro de Atención a la Mujer, para mujeres maltratadas, "primer antecedente de interlocución y negociación del movimiento [feminista] con el Estado" (Saucedo y Huacuz, 2011: 219).

En la construcción de políticas centradas en las mujeres inciden la participación creciente de éstas en los partidos y en las decisiones políticas. Al interior del PRI, la Agrupación Nacional Femenina Revolucionaria (Anfer), constituida en 1973, promueve una mayor participación de las mujeres en puestos de decisión e iniciativas de ley que responden a demandas sociales contra la violencia (aumento de penas por violación; a favor del niño maltratado, 1983) (Anfer, 1984: 245). A través de esta instancia, que se disuelve e integra en el Consejo Nacional para la Participación de la Mujer (1984), y luego el Consejo Nacional para la Integración de la Mujer (1987), las dirigentes y militantes priistas buscan dar respuesta a las necesidades y demandas de las mexicanas, sobre todo de las clases populares, a la vez que apoyan campañas electorales, políticas del Ejecutivo, como el programa Solidaridad, y buscan una mayor presencia y participación en cargos de elección y puestos de decisión.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 201 09/12/19 12:28

Esto último lo logran gradualmente y con limitantes si tomamos en cuenta que sí hay más gobernadoras (Paredes, 1987; Sauri, 1991), diputadas, senadoras y funcionarias, pero que aún en 1999 son contadas y, a diferencia de los partidos de oposición, el PRI no postula a ninguna candidata a la presidencia. Al interior del propio partido, su primera presidenta, María de los Ángeles Moreno, apenas ocupa el cargo en 1994 y la segunda, Dulce María Sauri, en 1999. No es de extrañar que varias de sus integrantes hayan considerado en distintos momentos que el partido no valoraba lo suficiente sus aportes y que ni al interior del partido ni en la selección de candidaturas les daba el lugar que merecían (Gómez Maganda, 2000; varias autoras en PRI, 1991).

Este periodo, marcado por crisis económicas y virajes políticos, desde la retórica nacionalista de Echeverría al discurso neoliberal de Salinas de Gortari, es una etapa de grandes cambios sociales, entre ellos la creciente presencia femenina en el espacio público y la ruptura de patrones tradicionales. Se consolidan entonces grupos feministas que se manifiestan a favor del aborto seguro y legal, organizaciones de mujeres que se movilizan por demandas de vivienda y servicios; aumenta la participación de mujeres en los partidos políticos de oposición y éstos ganan más posiciones de poder. Tras las polémicas elecciones de 1988 en que "se cae el sistema" y se cuestiona el triunfo del candidato oficial, el PRI pierde por primera vez una gubernatura (Baja California, 1989), lo que da cuenta de la crisis de hegemonía que ya es evidente en el entorno social. El reclamo de las mujeres por sus derechos es ya heterogéneo y plurivocal. Entre las causas que las unen en los turbulentos años noventa y en las décadas siguientes, podemos destacar la defensa del derecho a vivir sin violencia y la demanda de igualdad sustantiva, en particular la igualdad en el acceso a los cargos de representación popular y en su ejercicio.

Caminos a la igualdad

1994 es el año del levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional y el asesinato del candidato presidencial del partido oficial. Es también el año en que empieza a documentarse el feminicidio en Ciudad Juárez, grave problema que queda casi una década relegado. La conjunción de violencia política y violencia contra las mujeres no se da por una misma causa pero representa uno de los nudos que las mujeres políticas y de la sociedad civil organizada deberán confrontar.

Las acciones conjuntas de los gobiernos, las mujeres políticas y las organizaciones civiles en distintos campos tienen prioridades y resultados diversos. Si bien se ha dado una mayor integración de las mujeres al desarrollo del país y

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 202 09/12/19 12:28

en la vida pública, y se han asentado en las leyes las bases para la igualdad de género en la representación y participación política, todavía en 2019 no se ha logrado frenar la violencia machista que reduce las oportunidades de niñas, jóvenes y mujeres, ni se han superado desigualdades económicas, regionales, culturales que afectan su ejercicio de la ciudadanía, ni se han modificado las políticas educativas y culturales que podrían disminuir la intensidad de la discriminación en general y de la de género en particular. En ello han influido los gobiernos y su orientación política, tendencias internacionales, el ascenso del conservadurismo —desde los gobiernos del PAN hasta la fecha— así como los intereses de las mujeres políticas y la capacidad de presión o negociación de la sociedad organizada con ellas, sus partidos y el gobierno.

Los mayores avances para las mujeres en términos de ciudadanía se han dado en el campo de la representación política, a tal grado que la brecha de género en México (según información disponible en los Global Gender Gap Reports) se ha reducido sobre todo por la creciente tendencia hacia la igualdad en los cargos públicos y los logros educativos, mientras que se mantiene una gran disparidad en el acceso al mercado y la economía (véase, por ejemplo, World Economic Forum, 2018: 185-186). El inicio de este cambio puede remontarse a las Conferencias Internacionales sobre Población y Desarrollo (Cairo, 1994; Beijing, 1995) de las que se desprenden directrices que obligan a los Estados parte a impulsar políticas públicas para alcanzar la igualdad de género en todos los campos, y garantizar los derechos sexuales y reproductivos, la no discriminación y una vida sin violencia para las mujeres. Estos lineamientos internacionales dieron fuerza a movimientos, grupos y mujeres políticas que ya demandaban acciones en este sentido. La de Beijing, en particular, favoreció en México una reorientación de las políticas de integración al desarrollo hacia el paradigma de género y su institucionalización en las políticas públicas, cuyas bases se sentaron durante el gobierno de Ernesto Zedillo y prosiguieron, con un trasfondo conservador, en los sexenios siguientes.

La conferencia de Beijing y su Plataforma de Acción encuentran resonancia en México en un contexto de pluralidad creciente. El impulso de políticas para las mujeres requiere de alianzas entre integrantes de distintos partidos y representantes de la sociedad civil, que se ha ido consolidando desde fines de los años ochenta en organizaciones no gubernamentales que, entre otros temas, promueven los derechos de las mujeres. En la organización preparatoria de la Conferencia de Beijing, encabezada por Dulce María Sauri, se integran mujeres diversas, y, para darle seguimiento, se crea en 1998 el Parlamento de Mujeres, pluripartidista. Además, se crean las Comisiones de Equidad de Género

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 203 09/12/19 12:28

en ambas Cámaras en 1997. En medio de serios problemas económicos y políticos, la incorporación gradual de la equidad y de la perspectiva de género en las políticas públicas con el Programa Nacional de la Mujer (1996) —en que participan dirigentes del PRI y el PAN y feministas— constituye, como sugiere María Luisa Tarrés, una forma de reconocer a las mujeres como "ciudadanas en sus diferencias" y un "pacto estratégico" para llevar a cabo reformas (Tarrés, 2011b: 408-409). Puede verse también como una vía para dar cierta legitimidad al régimen, con la apertura hacia la sociedad civil y otros partidos.

Esta coyuntura fue favorable para las organizaciones que llevaban más de una década impulsando una agenda para las mujeres o feministas. Con la derrota del PRI en el año 2000, el proyecto de institucionalización quedó trunco en el sentido de que, cuando apenas existían algunos institutos estatales de la mujer, el movimiento de mujeres, que se había aliado con el PRI y el PRD, "no contó con los recursos políticos necesarios para controlar [la] orientación política" de la agenda de género (Tarrés, 2011b: 411). Así, bajo los gobiernos panistas, se concretó un sistema federal encabezado por el Instituto Nacional de las Mujeres (2001) pero se perdió la incidencia de grupos progresistas y, en mi opinión, se dio prioridad a un concepto de igualdad basado en el empoderamiento dentro del *statu quo*.

En lo que se refiere al ámbito político-electoral, las acciones que culminan con la paridad en 2014, se remontan a mediados a los años noventa cuando se inicia un ciclo de reformas electorales encaminadas a garantizar elecciones confiables —en particular con la creación del Instituto Federal Electoral y su autonomía— así como la participación equitativa de las mujeres en los procesos electorales mediante cuotas de género.

Estas acciones afirmativas favorecen el incremento de las candidaturas femeninas y su acceso al Congreso. Los cambios son lentos ya que los partidos se resisten a cumplir con las cuotas, de 30 y 40 por ciento, mientras no son obligatorias, e incluso cuando lo son. Por ejemplo, aunque el Código Electoral de 1996 incluye una cuota de género de 30 por ciento, la presencia femenina en la Cámara de Diputados sólo llega a 18 por ciento en 1997 y a 21.9 en 2000, con 16.4 por ciento de senadoras en ese año. En 2002 esa cuota se vuelve obligatoria pero el porcentaje de mujeres en el Congreso se mantiene alrededor de 23 por ciento hasta 2007. La reforma de 2008, una cuota obligatoria de 40 por ciento, permite ampliar esta participación a 27.6 por ciento en la Cámara de Diputados pero las trampas de los partidos que postulan a candidatas mujeres para luego ceder el cargo a sus suplentes hombres, obliga a la Red Mujeres en Plural (que une a mujeres de distintos partidos y de la sociedad civil) a

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 204 09/12/19 12:28

llevar el caso ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que, con las sentencia 12624/2011[1] y 611/2012, determina que los partidos deben postular a candidatos y suplentes del mismo sexo y respetar la cuota de 40/60. Esta decisión fue fundamental para el avance hacia la igualdad política ya que el TEPJF dio la razón a las mujeres aun en contra de los partidos (Hernández, 2013: 150-153).

Hasta cierto punto puede parecer paradójico que los avances más significativos en el plano electoral se dieran bajo dos gobiernos panistas. No lo es si se toma en cuenta que desde los años noventa se formaron alianzas y coaliciones entre integrantes de distintos partidos, funcionarias, académicas y activistas, con el fin de ampliar la participación de todas y alcanzar la paridad. Ésta la obtienen en 2014 con una reforma constitucional que la Red Mujeres en Plural promueve con el último presidente priista, Enrique Peña Nieto, cuyo gobierno continúa la institucionalización de las políticas de igualdad de género que se han ido consolidando, descafeínadas, bajo los gobiernos panistas. Esta reforma permite alcanzar la paridad en el Congreso federal en 2018.

El éxito de estas sucesivas reformas, que convalidan las acciones afirmativas, se debió a la perseverancia de mujeres líderes de distintos partidos, en alianza con mujeres que desde la sociedad civil también buscaban la igualdad. No representa, sin embargo, un cambio profundo en la mentalidad partidista. Si miramos hacia atrás, puede plantearse que buena parte de las dificultades de esta lucha se debieron a la cultura política de los propios partidos, donde las mujeres han estado subrepresentadas hasta la fecha. Un estudio de 2008, basado en análisis estadístico y en entrevistas con diputadas, da cuenta de la insatisfacción de las parlamentarias por la desproporción entre su trabajo miltante y su acceso a posiciones de poder o a candidaturas, y por la discriminación que han vivido en el propio Congreso por parte de sus colegas de los principales partidos. Las congresistas del PRI refieren además que se desprecia su trabajo y que compiten en desventaja ante grupos de poder con intereses propios (Arroyo y Girón, 2008; Correa y Rodríguez, 2008).

Aunque este partido incluyera el principio de equidad en su declaración de principios y su programa de acción en su XIX Asamblea (2007), y aunque dos

[1] En muchos textos se hace referencia a esta sentencia como 12624/2012 o la sentencia de 2012 pero la determinación sobre las suplencias es de noviembre de 2011. Un segundo expediente, acumulado, se resuelve en abril de 2012 con la sentencia 611/2012, relativa a la legalidad de las cuotas de género obligatorias. Aquí se retoman las referencias que se encuentran en los documentos del TEPJF.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 205 09/12/19 12:28

mujeres lo hayan presidido desde 2006, no rompió necesariamente con el "poder androcéntrico" que construyó ni con una visión de la inclusión de las mujeres sólo como estrategia circunstancial (Girón, 2008: 152). Prueba de ello es el contado número de gobernadoras priistas y de secretarias de Estado entre la década del setenta y 2018.

En general, la prevalencia del machismo en la política sigue obstaculizando la igualdad puesto que, como se ha mencionado, la violencia política de género contra candidatas y mujeres electas, sobre todo a nivel municipal, ha empañado las elecciones recientes. En el sexenio pasado, persistieron desigualdades en la distribución de comisiones en el Congreso y en las altas esferas de la administración pública. Hoy queda pendiente alcanzar la igualdad en los congresos estatales, y sobre todo en municipios y gubernaturas.

El derecho a una vida sin violencia y otros déficits

Ya ganada la igualdad en el ámbito político, con todo y obstáculos, el otro gran reto para las mujeres de finales del siglo XX fue y sigue siendo la persistencia de la violencia machista, en el ámbito privado y público, en y desde las instituciones. En la búsqueda de soluciones a este problema incidieron también tendencias en el ámbito internacional, cristalizadas en diversas convenciones, desde la Convención para Eliminar todas las Formas de Discriminación hacia la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) de 1979 hasta la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Eliminar la Violencia contra la Mujer, conocida como Convención Belem do Pará, de 1994, así como el seguimiento a Beijing y luego las Metas del Milenio de Naciones Unidas. Sin embargo, la necesidad de frenar la violencia sexual y lo que se conoce como violencia feminicida formaba ya parte de la agenda de grupos de mujeres y feministas desde los años sesenta, primero contra la violación y por el derecho al aborto seguro y legal. Desde el feminismo se promovieron y crearon grupos especializados en la atención a la violencia contra las mujeres (Saucedo y Huacuz, 2011: 219). Desde la sociedad y el propio PRI se promovieron también reformas legales para aumentar la pena por violación (1983) así como cambios al Código Penal, entre otras. Para los años noventa, la violencia de género se reconoce como un problema de salud pública, lo que implica que la violencia en el ámbito público o privado debe prevenirse y sancionarse.

A manera de síntesis, cabe destacar que Belem do Pará es también producto de alianzas internacionales y nacionales entre activistas y funcionarias y que desde entonces se han dado, con variantes, articulaciones para dar seguimiento a las recomendaciones de éste y otros pactos internacionales. Si bien ha ha-

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 206 09/12/19 12:28

bido avances significativos, sobre todo en la visibilización de esta violencia, el camino hacia la igualdad sustantiva en este terreno ha sido pedregoso.

Ante el feminicidio en Ciudad Juárez, por ejemplo, los gobiernos estatal y federal tendieron a minimizar el problema durante los años noventa. En la legislatura de 2003-2006 se constituyeron comisiones especiales pluripartidistas en ambas cámaras que promovieron estudios y nuevas leyes, la Ley General de Igualdad de Hombre y Mujeres (2006) y la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2007). Ambas leyes fueron recibidas con resistencias en los estados y la segunda fue cuestionada desde el Poder Judicial, lo mismo que la tipificación del feminicidio (2012): en una sociedad y un sistema machista resulta complicado aceptar que la violencia contra las mujeres constituye un problema específico y que requiere de políticas integrales, no sólo de leyes novedosas. Llama la atención en este asunto que ni los gobiernos panistas ni el último gobierno priista tomaran las medidas necesarias para enfrentarlo. Por el contrario, el aumento de la violencia generalizada desde el 2007 y la militarización del país han contribuido a agravar la situación de mujeres y niñas.

Para redondear este balance general de la evolución de los derechos de las mexicanas en la era del PRI, habría que ahondar en grandes temas como el derecho a la educación, a la salud, al trabajo, entre otros. Valga señalar, por su importancia para entender los límites del compromiso del PRI con las mujeres, la larga lucha por el aborto seguro y legal, necesario para garantizar los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres. Aunque en el siglo XX se ampliaron las causales para permitirlo y se eliminaron conceptos prejuiciosos del Código Penal, la Ley Robles (2000) y la despenalización del aborto en la Ciudad de México (2007) se aprobaron bajo gobiernos del PRD, con la incidencia de alianzas pluripartidistas y su articulación con organizaciones sociales que reivindicaron también la defensa del Estado laico. El alejamiento del PRI, o de algunos sectores, del principio de laicidad, junto con intereses coyunturales, se hizo evidente cuando desde el clero y grupos antiderechos, secundados por el Gobierno Federal panista, se promovieron en los estados reformas constitucionales para "proteger la vida desde la concepción" o la fecundación, que, pese a su trasfondo confesional, fueron aprobadas en muchos casos con votos del PRI, y en el periodo 2008-2011, con el aval aparente de la presidente de ese partido, Beatriz Paredes, quien aludió a la libertad de decisión de sus legisladores locales (Lerner *et al.*, 2016). Esta postura no puede atribuirse sólo a los intereses coyunturales de una persona puesto que, por ejemplo, en el último periodo priista, en Veracruz, el gobernador Duarte promovió esa reforma, aprobada por el congreso estatal con el beneplácito del clero.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 207 09/12/19 12:28

Este tipo de decisiones, contrarias a los derechos de las mujeres, sugieren en los últimos dieciocho años un realineamiento pragmático del partido que, en contraste con el PAN, y pese a la reforma del artículo 130 en 1992, representó en el siglo XX un punto de referencia en la defensa de la laicidad del Estado. Este giro, así sea coyuntural, es preocupante ante el ascenso del conservadurismo en la sociedad y en las políticas públicas del gobierno actual, a las que se añaden hoy ambiciones confesionales contrarias al Estado laico y a los derechos y libertades de las mujeres.

A 90 años de la fundación del PNR, hay que reconocer la creación de instituciones y el impulso a políticas que buscaron mejorar las condiciones de vida, salud, educación y trabajo de la población y en ella, de las mujeres. Al mismo tiempo, hay que subrayar la persistencia de graves desigualdades que afectan la vida de millones de personas en zonas indígenas, rurales y marginadas, en particular a mujeres y niñas. En lo que se refiere a éstas, la mirada tradicional y asistencialista que predominó hasta muy tarde en el siglo XX, así como los intereses coyunturales y la falta de compromiso con los derechos de las mujeres, sobre todo en cuanto al derecho pleno a la salud y a una vida sin violencia, favorecieron una integración de las mujeres al desarrollo y a la vida pública desde la subordinación, sin modificar de base la desigualdad estructural de género ni los factores culturales que perpetúan la discriminación. Las mujeres, dentro y fuera del PNR-PRM-PRI, lucharon por sus derechos y mucho lograron. Quedan serios retos para hacer posible para todas el ejercicio de una ciudadanía plena, más allá de la paridad y del acceso al poder político.

Bibliografía

Alianza Nacional Femenil Revolucionaria (Anfer). 1984. *Participación política de las mujeres en el siglo XX*. Compilación de la Anfer. Ciudad de México: ICAP Editores.

Andrade del Rosal, M. 1991. "Protagonistas de las conquistas de las mujeres progresistas de México", en *La conquista de los derechos de la mujer. V semana de la mujer. "Historia, Trascendencia y Perspectivas de la Lucha Femenil Revolucionaria" (1990).* Ciudad de México: PRI, Consejo para la Integración de la Mujer.

Bonifaz, L. 2017. *La evolución de los derechos de las mujeres a partir de la Constitución de 1917*. Ciudad de México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Cano, G. 2007a. "Las mujeres en el México del siglo XX: Una cronología mínima", en M. Lamas (coord.), *Miradas feministas sobre las mexicanas del siglo XX*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica/Conaculta, pp. 21-75.

_____. 2007b. "Ciudadanía y sufragio femenino: El discurso igualitario de Lázaro Cárdenas", en M. Lamas (coord.), *Miradas feministas sobre las mexicanas del siglo XX*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica/Conaculta, pp. 151-190.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 208 09/12/19 12:28

Cejas, M. y A. Lau Jaiven (coords.). 2011. *En la encrucijada de género y ciudadanía: Sujetos políticos, derechos, gobierno, nación y acción política*. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Xochimilco.

Correa, E. y M. L. González Marín. 2008. "Formación política y liderazgo de las mujeres", en M. L. González Marín y P. Rodríguez López (coords.), *Límites y desigualdades en el empoderamiento de las mujeres en el PAN, PRI y PRD*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México/Instituto de Investigaciones Educativas/ Consejo Nacional para la Ciencia y la Tecnología/Universidad Autónoma Metropolitana/Inmujeres/Miguel Ángel Porrúa, pp. 93-108.

Espinosa Damián, G. y A. Lau Jaiven. 2011. *Un fantasma recorre el siglo: Luchas feministas en México 1920-2000.* Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Xochimilco/Itaca/ Consejo Nacional para la Ciencia y la Tecnología /Ecosur.

Girón, A. 2008. "Obstáculos y limitaciones en el empoderamiento de las mujeres", en M. L. González Marín y P. Rodríguez López (coords.), *Límites y desigualdades en el empoderamiento de las mujeres en el PAN, PRI y PRD*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México/Instituto de Investigaciones Educativas/Consejo Nacional para la Ciencia y la Tecnología/Universidad Autónoma Metropolitana/ Inmujeres/Miguel Ángel Porrúa, pp. 151-174.

Gómez Maganda, G. 2000. *Mujer y política: La lucha por la igualdad*. Ciudad de México: Comisión Nacional de la Mujer.

M. L. González Marín y P. Rodríguez López (coords.). *Límites y desigualdades en el empoderamiento de las mujeres en el PAN, PRI y PRD*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México/Instituto de Investigaciones Educativas/Consejo Nacional para la Ciencia y la Tecnología/Universidad Autónoma Metropolitana/ Inmujeres/Miguel Ángel Porrúa.

Hernández, S. 2013. "El tren que detuvimos", en *Retos a sesenta años de la aprobación del voto de las mujeres en México.* Ciudad de México: Instituto Federal Electoral, pp. 137-159.

Instituto Federal Electoral (IFE). 2013. *Retos a sesenta años de la aprobación del voto de las mujeres en México.* Ciudad de México: IFE.

Lamas, M. (coord.). 2007. *Miradas feministas sobre las mexicanas del siglo XX*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica/Conaculta.

Lau Jaiven, A. y C. Ramos. 1993. *Mujeres y revolución, 1900-1917*. Ciudad de México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes/ Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana/Instituto Nacional de Antropología e Historia, pp. 248-267.

Lerner, S., A. Guillaume y L. Melgar. 2016. *Realidades y falacias en torno al aborto: Salud y derechos humanos.* Ciudad de México: El Colegio de México.

López, M. P. 2007. "Las mujeres en el umbral del siglo XX", en M. Lamas (coord.), *Miradas feministas sobre las mexicanas del siglo XX*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica/Conaculta, pp. 79-112.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 209 09/12/19 12:28

Partido Revolucionario Institucional (PRI). 1991. *La conquista de los derechos de la mujer. V semana de la mujer. "Historia, trascendencia y perspectivas de la lucha femenil revolucionaria" (1990).* Ciudad de México: PRI, Consejo para la Integración de la Mujer.

Tarrés, M. L. 2011a. "Para un debate sobre ciudadanía y género en el contexto mexicano (2000-2010)", en M. Cejas y A. Lau Jaiven (coords.), *En la encrucijada de género y ciudadanía: Sujetos políticos, derechos, gobierno, nación y acción política*. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Xochimilco, pp. 57-84.

_____. 2011b. "Reflexiones sobre el feminismo y los institutos de las mujeres", en G. Espinosa Damián y A. Lau Jaiven, (coords.), *Un fantasma recorre el siglo: Luchas feministas en México 1920-2010.* Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Xochimilco/Itaca/Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología/El Colegio de la Frontera Sur, pp. 403-435.

Saucedo, I. y M. G. Huacuz. 2011. "Movimientos contra la violencia hacia las mujeres", en G. Espinosa y A. Lau Javien (coords.), *Un fantasma recorre el siglo: Luchas feministas en México 1910-2010.* Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Xochimilco/Itaca/Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología/El Colegio de la Frontera Sur, pp. 213-242.

Tuñón Pablos, E. 2011. "El Frente Único Pro Derechos de la Mujer durante el cardenismo", en G. Espinosa Damián y A. Lau Jaiven, (coords.), *Un fantasma recorre el siglo: Luchas feministas en México 1920-2010.* Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Xochimilco/Itaca/Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología/El Colegio de la Frontera Sur, pp. 97-125.

_____. 2011. "El derecho de las mujeres al sufragio", en G. Espinosa Damián y A. Lau Jaiven, (coords.), *Un fantasma recorre el siglo: Luchas feministas en México 1920-2000.* Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Xochimilco/Itaca/Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología/El Colegio de la Frontera Sur, pp. 127-148.

Tuñón Pablos, J. 1987. *Mujeres en México: Una historia olvidada*. Ciudad de México: Editorial Planeta.

World Economic Forum. 2018. Global Gender Gap Report. Disponible en: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2018.pdf. [fecha de consulta: 28 de junio 2019].

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 210 09/12/19 12:28

TERCERA PARTE

¿Por qué fue tan duradero el régimen del PRI? Las fuentes de la dominancia política

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 212 09/12/19 12:28

VIII. A fin de cuentas, ¿qué era el PRI?

*Fernando Escalante Gonzalbo**

Las primeras representaciones del PRI o de algún priista como dinosaurio aparecieron en la prensa en los años ochenta, y muy rápidamente la imagen se volvió un lugar común, inconfundible. El minúsculo cuento de Augusto Monterroso se convirtió en el chiste habitual después de cada elección, repetido hasta el aburrimiento. Todo eso significaba que el PRI era un arcaísmo, algo que correspondía a un pasado remotísimo —y vagamente ridículo. La imagen se corresponde con el lugar que la imaginación popular asignó al partido en el régimen de la transición. Y así nos ha llegado, una mezcla de autoritarismo, inercia, corrupción, que pertenece al pasado.

En general, la idea que se ha hecho del PRI el sentido común remite a lo que podríamos llamar el periodo clásico: un partido que está en todas partes, que no pierde una elección, un partido absolutamente subordinado al presidente de la república. Es el PRI de las caricaturas de Abel Quezada, el del Charro Matías, el Tapado y el revolucionario que juega golf, el PRI del San Garabato de Rius: el de don Perpetuo (sombrero ranchero, lentes oscuros), don Plutarco ("latifundista, prestamista, contratista, casateniente ¡y sobre todo, revolucionario!"), que gobierna sin oposición ("¡Voy...! ¿Entonces aquí no hay oposición al gobierno? / Pos sí, pero toda está a favor del gobierno...").

Es también, o muy parecida, la imagen que se han hecho del PRI buena parte de los periodistas, académicos e intelectuales que le han dedicado alguna atención. La idea básica es que el PRI era, según la expresión de Roger Bartra, "un apéndice pasivo del gobierno", y por eso se podía describir al régimen revolucionario, como lo hizo Cosío Villegas, como una "monarquía absoluta sexenal", en la que el presidente lo era todo, y el partido, en consecuencia, era muy poca cosa. De acuerdo con esa imagen recibida, que no es sólo la del público menos

* Profesor-investigador, Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 213 09/12/19 12:28

atento, el PRI se caracterizaba por una disciplina absoluta, una retórica grandilocuente y hueca, un liderazgo envejecido, eterno, y una serie de rituales para simular prácticas democráticas, sin competencia real. Y por eso el PRI no podía sobrevivir sin la presidencia de la república.

Esa imagen se corresponde, aunque sea de manera inexacta, aproximada, al PRI de eso que he llamado el periodo clásico, que abarca apenas veinte años mal contados, entre la sucesión de Ruiz Cortines y la de López Portillo, es decir, de 1958 a 1982. Son los años en que prácticamente no hay competencia electoral, no hay escisiones ni disidencias abiertas en el partido, y la autoridad del presidente es mayor que nunca —y por eso puede resultar verosímil la imagen de la "monarquía absoluta". Implícitamente se supone que esa es la forma acabada del PRI, de modo que el resto de su historia tiene que leerse en función de ese resultado: y todo lo que hay antes son antecedentes, encaminados hacia allí, y lo que sigue después es la progresiva disolución. Según eso, el PRI es un mecanismo para organizar elecciones ganadas de antemano, en un régimen autoritario en que el presidente tiene una autoridad incontestada, definitiva.

Ese partido: apéndice casi inerte, envejecido, retórico, incapaz de competir, incapaz de iniciativa, es el dinosaurio. No hace falta caricaturizarlo porque es ya una caricatura de partido político. Y por eso no hay para sorprenderse de que fuese desarbolado en sólo dos elecciones.

La imagen es muy distinta si miramos la trayectoria completa del partido, si pensamos que ése, el momento clásico, ofrece sólo una imagen parcial, inexacta, cuyos rasgos no sirven para una definición. El momento o el periodo clásico, como lo he llamado, es una etapa en la historia del partido en la que ya no hay incorporaciones masivas, no se alteran las proporciones en el reparto de puestos entre las corporaciones, no se renuevan los liderazgos corporativos, no hay la amenaza de una disidencia grave, no hay competencia electoral importante, no hay desafíos regionales a la autoridad del presidente; por todo eso, es una etapa en que el partido se mantiene en un estado casi de congelación, por decirlo así, con sólo los amagos de reforma de Carlos A. Madrazo y de Jesús Reyes Heroles. No habían sido así las cosas en los treinta años anteriores.

Digamos que la característica fundamental del PRI del momento clásico, exagerando un poco, es la inmovilidad: es el motivo de todas las críticas, de todos los chistes, las mismas corporaciones con los mismos líderes en los mismos puestos, que ganan las elecciones una y otra vez. Por otra parte, la característica fundamental del partido en los treinta años anteriores había sido precisamente el cambio: en el nombre para empezar, en la organización, en los sectores, en los líderes, en la retórica; pero además esos cambios son indispen-

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 214 09/12/19 12:28

sables para su función, o más exactamente, esos cambios son un aspecto fundamental de su función.

El PRI, sobre todo si se piensa en esos años, entre 1929 y 1958, es un mecanismo fundamental para el proceso de modernización, integración y pacificación de la sociedad mexicana, es un mecanismo imprescindible para el proceso de formación del Estado.

El PRI sirve en primer lugar para pacificar las relaciones entre los caudillos revolucionarios, y es una junta de gente de armas, pero a continuación sirve también para integrar a sindicatos, corporaciones, ligas agrarias, y canalizar sus demandas, ordenarlas políticamente, para organizar la participación de obreros y campesinos, sirve para orientar la circulación de las elites, desde luego sirve también para organizar campañas electorales, para convocar manifestaciones de adhesión. El PRI es la máquina que hace eso en un periodo de intensa transformación productiva, institucional, política. Es un partido político, pero siempre es mucho más que un partido político, porque es un instrumento de gobierno, y un factor de la institucionalización del régimen revolucionario.

A la luz de esa historia, parece casi evidente que el PRI del momento clásico ha encontrado sus límites: el éxito produce una forma característica de parálisis, por decirlo así. Se mantiene el nombre, por supuesto, se mantiene la estructura, los sectores, las cuotas, se mantiene el reparto de candidaturas entre los sectores, se mantienen los liderazgos porque todo eso ha funcionado bien, y ha dado resultados. Y el mecanismo pierde poco a poco flexibilidad. Es una década de expansión, una de crisis, y no hay un acomodo fácil para los nuevos actores. El partido se convierte en buena medida en una fuerza conservadora, y su retórica resulta cada vez más obviamente hueca.

El momento clásico, el que define al partido para nuestro sentido común, es en realidad el momento en que hace crisis —aunque siga gobernando veinte años más. Lo que sigue, después de la catástrofe de 1982, es una confrontación de la clase política en varios frentes. Lo más visible es la disidencia del ala "cardenista" del partido, que va a provocar finalmente la escisión de 1988. Pero están también los varios motivos de conflicto entre los sectores, el aparato del partido, los gobernadores y el Poder Ejecutivo Federal. Los presidentes Miguel de la Madrid, Carlos Salinas y Ernesto Zedillo, necesitan que el partido sea el instrumento dócil y disciplinado del momento clásico, pero quieren emplearlo como apoyo para un proyecto que, inadvertidamente, propone a fin de cuentas el desmantelamiento del PRI. Algunas de sus funciones desaparecen, o pasan a manos de otros actores, o se reducen año con año los recursos financieros, institucionales y políticos de los que dependía su operación.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 215 09/12/19 12:28

Es uno de los saldos de la transición democrática: la disolución del PRI como mecanismo de integración. A partir de entonces, el partido ha intentado definirse en los términos del nuevo modelo social como un instrumento para la representación de ideas, eso que con notable imprecisión se suele llamar la socialdemocracia —que es precisamente lo que el PRI nunca fue.

Algo de historia

Lo que vengo diciendo es sencillamente que el PRI es un hecho histórico, y que sólo se entiende a partir de la historia. No sólo porque haya cambiado, que por supuesto ha cambiado, sino porque su función básica ha sido encauzar el cambio. Y desde luego, pienso sobre todo en el PRI de los primeros treinta años.

El PRI fue el mecanismo político fundamental para ordenar, para hacer gobernable el proceso de modernización económica, cultural, institucional, política, impulsado por el régimen revolucionario. No se pensó en esos términos, se fue haciendo y rehaciendo de manera más o menos improvisada, a golpes de necesidad, pero muy conscientemente. Surge, es de sobra sabido, surge para poner límites y poner orden a la competencia entre los varios caudillos de la revolución; pero vale la pena mirar con un poco de detenimiento la coyuntura.

Entre las condiciones que explican la creación del partido, la primera es la dispersión del poder, consecuencia de los años de lucha armada: en todo el territorio hay líderes con gente armada o con capacidad de convocar a gente armada, con el prestigio de haber combatido en la revolución, y autoridad más o menos sólida sobre un territorio, autoridad personal. En segundo lugar, lógicamente, hay un Estado débil, es decir, que no se corresponde con la ambición de la idea del Estado, que no puede imponer su autoridad dondequiera de manera inmediata e incondicional, de modo que las decisiones tienen que negociarse siempre —y eso significa que es necesario reconocer el lugar, el peso de cada uno de los actores, y concederles la influencia correspondiente. Aparte de eso, hay una extraordinaria heterogeneidad económica, productiva, demográfica, cultural, que dificulta enormemente adoptar una política nacional en casi cualquier ámbito. Finalmente, y creo que esto es de importancia decisiva, la Constitución de 1917 es un programa político para una transformación radical de la sociedad mexicana, y eso quiere decir que hay una enorme distancia entre la realidad social del momento y las leyes que tienen que ordenarla, y también una enorme distancia entre los propósitos establecidos por la Constitución y los recursos con que cuenta el Estado para alcanzarlos. Eso quiere decir que la legitimidad del gobierno depende sobre todo de lo que aspira a hacer.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 216 09/12/19 12:28

El partido es un recurso para contribuir a gestionar, gobernar o hacer gobernable esa situación, que además plantea problemas políticos distintos con el paso del tiempo.

En un primer momento, lo que hace falta para afirmar la autoridad del Estado es someter a los caudillos revolucionarios que tienen o pueden levantar una fuerza militar propia, es decir, hace falta pacificar el territorio. Pero nadie renuncia sin más, voluntariamente a la capacidad para el uso de la fuerza, de modo que para conseguirlo es necesario hacer concesiones. El partido es entonces una coalición de jefes, cada uno con relativa autonomía en su región, con poder para hacer elegir a sus diputados, con peso propio en las cámaras y en los gobiernos estatales. Pero el acuerdo, la pacificación, contribuye a fortalecer la autoridad del presidente.

A continuación, es necesario integrar políticamente al movimiento obrero, a los líderes campesinos. El partido es "la revolución hecha gobierno", tiene que acreditar el carácter popular de la autoridad, y a la vez encauzar las exigencias que resultan de los derechos económicos y sociales reconocidos en la Constitución. La fórmula que hay más a mano, la que parece más eficaz, es la organización corporativa, para ofrecer recompensas concretas a los movimientos que se integran al partido: recompensas que incluyen una cuota en los puestos de representación para los líderes, que significa reconocer que tienen un poder propio. El partido sirve entonces para impulsar las reformas proyectadas por la Constitución, para representar las exigencias de obreros y campesinos, para dar cauce a las demandas, y ponerles orden, de modo que sirvan también para la formación del Estado. No se trata tampoco en este caso de una imposición vertical, desde el Poder Ejecutivo, sino de una integración negociada.

En los años y en las décadas que siguen hay dos problemas fundamentales: la estabilidad del orden territorial y la modernización de la economía. Los dos son problemas políticos que no es fácil resolver sólo mediante fórmulas jurídicas. Para institucionalizar el régimen, para darle continuidad, es necesario mantener el federalismo, y que los gobernadores tengan autoridad suficiente para controlar su estado, y a la vez evitar la perpetuación de un grupo político; para eso, el sistema admite una gran autonomía de los gobernadores en los asuntos de sus estados, pero no les permite intervenir en la designación del candidato a sucederlos en la gubernatura. El partido es el mecanismo que garantiza ambas cosas. La modernización, por otra parte, como ha dicho Rafael Segovia, produjo una densa trama de residuos institucionales engastados en el aparato del Estado para orientar políticamente el proceso —y corregir, paliar,

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 217 09/12/19 12:28

lastrar o atemperar sus consecuencias. Las corporaciones fueron actores clave para esa elaboración institucional.

La disciplina es la clave del funcionamiento del partido en el periodo clásico. Pero no se podía dar por descontada en las décadas anteriores. La autoridad del presidente dependía con frecuencia de negociaciones de resultado incierto. Por eso hay disidencias, protestas, e incluso escisiones casi en cada elección presidencial: Almazán, Padilla, Enríquez, y hay la influencia regional persistente de los "hombres fuertes" que sustituyen a los caudillos revolucionarios, como Gonzalo N. Santos, Ignacio Morones Prieto, Rubén Figueroa, Gilberto Flores Muñoz. La historia es de sobra conocida, no digo nada nuevo, pero me interesa recordarla porque estoy en la idea de que la relativa autonomía de los diferentes actores (sindicatos, corporaciones, caciques, gobernadores) fue fundamental para la eficacia del partido en esas primeras décadas.

A ver si consigo ser claro. El PRI fue básicamente el arreglo formal de un sistema de intermediación, que servía para producir orden y representar demandas, era a la vez un instrumento de gobierno, de representación y de protesta. Ahora bien, esa doble función requiere una cierta dosis de autonomía. Digamos que como tipo ideal el intermediario se encuentra entre el agitador, absolutamente autónomo, y el empleado, perfectamente subordinado, y es mucho más eficaz para producir orden que agitadores o empleados —porque es creíble, es confiable en las dos funciones. En un principio, el partido es una junta de agitadores y caudillos, individuos con poder propio; más tarde, en el periodo clásico, y mucho más conforme pasa el tiempo, se convierte en una nómina de empleados —seguramente porque lo otro, esa autonomía relativa, problemática, sólo puede ser transitoria.

Ideas y tareas

La función básica del partido como institución sigue siendo la misma, en situaciones muy distintas, y eso es lo que obliga a cambiar de nombre, de programa, de estructura. Se trata de una función de mediación entre Estado y sociedad, entre capital y trabajo, entre el orden legal y el orden informal, entre las expectativas y las posibilidades, para resolver el problema fundamental de la debilidad del Estado y la dispersión del poder, que persiste bajo diferentes formas, y para producir eso que sin mayor precisión se puede llamar la "gobernabilidad".

La dificultad mayor consiste en que esa gobernabilidad, en las condiciones de la sociedad mexicana del siglo XX, sólo se puede conseguir manteniendo la debilidad del Estado —y la correlativa fortaleza de la clase política, y desde luego del presidente de la república. La situación no era nueva, la solución sí.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 218 09/12/19 12:28

La rigidez de la lógica estatal hubiese hecho imposible el conjunto de acomodos que hicieron gobernable el proceso de modernización. Por eso, un requisito indispensable era la debilidad estructural del sistema de procuración de justicia (por cierto: es una de las claves del sistema político mexicano hasta bien entrado el siglo XXI). Y por eso también el régimen tenía un límite insalvable, en la lógica misma de la modernización. Llegado un cierto punto, la lógica de la gobernabilidad resulta un obstáculo definitivo para la modernización, o bien la lógica de la modernización deja sin recursos al aparato de mediación, a costa de la gobernabilidad.

Todo eso quiere decir que el PRI, como instrumento de gobernabilidad, era una pieza en un sistema, y sólo puede entenderse en términos del sistema, que incluía al gobierno, la Constitución, y una larga serie de sujetos sociales, instituciones, es decir, sólo puede entenderse a partir de su función.

No es que no tuviese una ideología, pero no se orientaba a partir de un sistema de ideas. Sir Ivor Jennings decía que los partidos políticos ingleses poseían tres rasgos básicos: una serie de tradiciones propias, la expectativa de lealtad por parte de sus miembros, y algo más que un programa, más básico y más difuso, una manera de ver el mundo, un conjunto de principios o prejuicios capaces de inspirar una adhesión fundamentalmente emotiva. O sea, algo más y menos que una ideología. Y se podría decir lo mismo del PRI, al menos hasta los años de la transición democrática.

Para decirlo en una frase, la ideología del PRI era la Constitución de 1917, y casi se puede exponer con una enumeración de artículos: federalismo, educación pública, Estado laico, derechos laborales, reforma agraria, nacionalismo. Por eso el partido puede incluir a todos los caudillos, a los líderes obreros, campesinos, magisteriales, y sólo dejar fuera en las primeras décadas a los enemigos de la revolución. Las prioridades del gobierno cambian, los acentos con que se lee la Constitución en tiempos de Cárdenas no son los mismos con que se lee en tiempos de Alemán, Abelardo Rodríguez o Ruiz Cortines, pero el programa se mantiene, y de hecho los artículos adquieren un carácter totémico: Tercero, Veintisiete, Ciento veintitrés, Ciento treinta. Esa es la identidad del PRI, o esa fue hasta que el gobierno adoptó un programa que no era el de la Constitución de 17, y puso en tela de juicio precisamente los artículos consagrados.

La identidad natural del PRI como el partido de la revolución, que era el partido del presidente, que era el partido de la Constitución, entró en crisis cuando ese sistema de ecuaciones dejó de funcionar. El intento de darle una nueva identidad, como partido "socialdemócrata" parece condenado al fracaso, pero no deja de tener interés, porque la palabra no dice nada de lo que es el PRI

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 219 09/12/19 12:28

ni de lo que son los priistas, pero sí de las fantasías y prejuicios de la clase gobernante en las décadas del cambio de siglo. La idea era, supongo, identificarlo como partido de izquierda, porque esa era la ubicación convencional de la Revolución Mexicana, pero a la vez distinguirlo tanto de la izquierda comunista como de la tradición mexicana y de toda insinuación revolucionaria. Para eso sirve la palabra "socialdemocracia", por las connotaciones que tiene para el sentido común mexicano: se entiende que es una izquierda moderna, liberal, democrática, eminentemente civilizada, una izquierda inofensiva y sobre todo europea. En todo caso, no pertenece a la cultura política mexicana. Ese intento de buscar el aura de una legitimidad ideológica en otra parte es el indicador más elocuente del naufragio del partido como identidad política —a ojos de su dirigencia.

Pero volvamos al argumento. La ideología del PRI es la Constitución del 17, y por eso está irremediablemente fechada. Pero tan importante como eso o más es el lenguaje del nacionalismo revolucionario, que ofrece el patrón básico para cualquier discurso del partido. Es un lenguaje cuya gramática proviene del relato convencional de la historia patria, con sus estereotipos, héroes, villanos y traidores, momentos heroicos. Para lo que nos interesa, sobre todo importa que es la historia de las luchas del pueblo contra las formas injustas de la autoridad, los personajes representativos son casi siempre quienes se rebelan contra un gobierno impuesto, autoritario, injusto, cuya lucha culmina con la revolución, y con los gobiernos de la revolución.

Como es lógico, el lenguaje del nacionalismo revolucionario fue perdiendo credibilidad con el paso del tiempo. El punto de quiebre para el régimen, y para la retórica del partido, fue la elaboración cultural del movimiento estudiantil de 1968, y en particular, de la masacre de Tlatelolco. En los términos del relato consagrado en los años siguientes, los estudiantes ocuparon el lugar de los insurgentes de la historia oficial, de modo que el régimen se convirtió en un nuevo porfiriato. No hace falta insistir mucho en ello, es una historia conocida. Desde entonces, la retórica del PRI comenzó a sonar a hueco definitiva, irremediablemente, aunque el partido no fuese ni más ni menos revolucionario en 1969 de lo que había sido en las décadas anteriores.

El PRI como sistema de dominación

Los partidos políticos son también factores en un sistema de dominación, porque son una forma de ordenar lo político. Los partidos representan intereses, pero antes y más que eso, hacen existir esos intereses, transforman las necesidades en demandas concretas, susceptibles de aparecer en el campo político.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 220 09/12/19 12:28

Y de esa manera ponen límites, impulsan, promueven y dan forma a la inconformidad y la protesta, la hacen significativa. La particularidad del PRI consiste en haber sido un mecanismo de intermediación, en un sistema en que la ley favorecía, hacía inevitable en realidad, la politización de los mercados, y la politización de las necesidades.

La disciplina era una de las claves para el funcionamiento del PRI, como de cualquier partido, pero conviene tener presente que no podía darse por descontada. El PRI no fue nunca un mecanismo de subordinación automática. No se formó como una reunión de simpatizantes de una causa; por supuesto, los caudillos compartían algunas ideas, pero no otras, y desde luego lo fundamental para su integración no era la afinidad ideológica, sino la competencia por el poder. El PNR fue la reunión negociada de un conjunto de adversarios políticos, cada uno con su fuerza, su clientela, sus intereses, que encontraron una manera de ordenar el conflicto y ponerle límites, para evitar las peores consecuencias. Ahora bien, eso hizo necesario un conjunto de reglas para la selección de candidatos, empezando por la no reelección, que permitieron que el partido garantizase la circulación de las elites, y que articulase los poderes locales y regionales con la autoridad federal. Los mecanismos son muy conocidos, no hace falta insistir mucho en ello.

Aparte de esa función de ordenar a la clase política, con la misma importancia si no más, el partido tenía que integrar a las masas. El partido servía para movilizar, para organizar las giras electorales, para ganar las elecciones, pero también para negociar la puesta en práctica de decisiones, leyes, programas; incorporar sindicatos, federaciones obreras, campesinas; es decir, para dar un contenido concreto a la representación política —un contenido que no podía ser provisto por las urnas (en realidad, un contenido que nunca pueden ofrecer solas las urnas).

Busco una definición mínima, útil. El PRI era la forma institucional de un sistema de intermediación parasitaria, que se interponía entre el capital y el trabajo, entre Estado y sociedad, entre las necesidades sociales y la representación política, entre las decisiones de gobierno y su ejecución, entre las aspiraciones del programa revolucionario y los recursos disponibles, entre el orden jurídico y el orden real. Entre esos polos había siempre, hay todavía, un desfase o una brecha, una distancia que había que salvar informalmente: eso era lo que hacía el partido, establecer vínculos, comunicar, ordenar, amortiguar, negociar, representar, buscar los márgenes de maniobra para evitar conflictos, o reducirlos al mínimo. Y desde luego extraía recursos de esa mediación: dinero, influencia, poder.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 221 09/12/19 12:28

El partido era el instrumento para acomodar el programa revolucionario a la realidad del país. La mediación del partido: para negociar un contrato colectivo, para promover el reparto de tierras, para afinar o modular la aplicación de la ley, era una forma de representar lo particular, ya fuesen las necesidades de una cooperativa de pescadores o los intereses de los hombres fuertes locales. Para eso tenía que incorporar constantemente nuevos grupos, nuevas organizaciones, y tenía que multiplicar los espacios de negociación. Para eso servía buena parte de los instrumentos, para poner en práctica la rectoría del Estado en la economía, o para hacer cumplir las promesas de justicia social, porque básicamente lo que hacían era politizar los mercados —para hacer gobernable el proceso de modernización.

Acaso falta mencionar algo más. El partido contribuyó también a dar legitimidad al régimen. Es curioso que haya que decirlo, y que haya que explicarlo, pero durante décadas la gente votaba mayoritariamente por el PRI. Las interpretaciones canónicas, las que han sido dominantes a partir de la transición del fin de siglo, hacen que eso parezca casi inverosímil: no parece posible que nadie votase (que votase sinceramente, voluntariamente, con convencimiento) por ese partido anquilosado, autoritario, corrupto, de líderes eternos; sólo podía pensarse que los ciudadanos votaban engañados, obligados, amenazados o comprados por las autoridades, o que su voto era borrado por el fraude electoral. Es una interpretación sesgada porque se refiere al periodo clásico, y se refiere sobre todo a las expectativas urbanas, de clase media.

Para tener un término de referencia, conviene recordar que el estudio de Rafael Segovia sobre la politización de los niños mexicanos, a principios de los años setenta, muestra una actitud fundamentalmente positiva hacia los partidos, hacia el sistema de partidos, una actitud favorable incluso a la militancia: los niños dicen que en el futuro, cuando sean mayores, les gustaría entrar en un partido político. Significativamente, esa predisposición favorable hacia los partidos (que es sobre todo hacia el PRI, como es lógico) disminuye conforme aumentan escolaridad e ingresos, y es menor entre los hijos de profesionistas liberales. Para la mayoría de los niños es indudable el respeto hacia la autoridad, hacia el presidente de la república, y es indudable que participan de una cultura fundamentalmente nacionalista, que incluye la adhesión a los ideales de la revolución. Los niños, hay que suponer que sus familias, dicen que la revolución ha sido benéfica.

Esa cultura nacionalista, ciertamente autoritaria, arraigada en el mito revolucionario, es el fundamento de la identidad del PRI. En la medida en que el partido pudo aparecer identificado con la historia, con la patria, con la revolución,

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 222 09/12/19 12:28

con la Constitución del 17, y a la vez servir como vehículo para expresión de necesidades reales, pudo ser también fuente de legitimidad.

El problema del Estado

Entre los aspectos más característicos del PRI, uno de los más interesantes, está su problemática relación con el orden institucional. El partido se fundó con el propósito explícito de institucionalizar la competencia política entre los líderes de la revolución, y fue un instrumento fundamental para el proceso de desarrollo institucional del proyecto revolucionario, es decir, para la formación del Estado. No obstante, a la vez que servía de apoyo era un obstáculo para la plena institucionalización del orden político, porque su eficacia, su capacidad de mediación, dependía de la debilidad del Estado. Vale la pena detenerse un poco en eso.

En el lenguaje ordinario, el del sentido común, se dice que se ha "partidizado" al Estado cuando un partido toma el poder, ocupa las instituciones y las emplea abusivamente en su beneficio, y excluye de manera más o menos drástica a las demás fuerzas políticas; es decir, cuando se tuerce la lógica estatal: mecánica, imparcial, de modo que las instituciones son supeditadas al interés del partido. En esos términos, el régimen revolucionario es un caso extremo de "partidización", de uso faccioso del Estado, pero a la vez es otra cosa.

Volvamos a lo obvio. El PRI no se crea para conquistar el poder, sino que se crea desde el poder, para conservarlo. Eso significa varias cosas. En primer lugar, está organizado para apoyar al gobierno: tiene que movilizar, tiene que representar demandas, protestas, pero siempre dentro de ciertos límites. En segundo lugar, según lo ha explicado Rafael Segovia, como partido del grupo gobernante, tiene que ser un partido de cuadros, para controlar la circulación de las elites, a la vez que, como partido revolucionario es un partido de masas, encargado de una movilización restringida, controlada, para encauzar demandas, y para garantizar la participación electoral. Algo más: como partido en el gobierno, dispone de antemano de toda clase de recursos económicos, legales, administrativos, que hacen que le sea mucho más fácil ganar adeptos. Todo eso significa que no es, no puede ser un partido beligerante, pero en su retórica, en sus formas de movilización, tiene que hacer verosímil la identidad revolucionaria del gobierno. Pero todo eso es bastante sabido.

El PRI se crea para mantener el poder. Pero no sólo eso. Se crea también para apoyar y hacer gobernable el proceso de institucionalización del régimen de la revolución, es decir, para imponer la autoridad del gobierno, y para imponer también la lógica estatal al menos hasta cierto punto. Dicho de otro modo, se

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 223 09/12/19 12:28

crea también para hacer "gobiernistas" a los poderes locales, para expropiar sus recursos de fuerza y someterlos a la lógica estatal: candidaturas, elecciones, gobierno limitado. En la medida en que el programa del partido era la Constitución del 17, se puede decir que el Estado estaba partidizado, pero también, buscando el paralelismo, se puede decir igualmente que el partido era un instrumento para "estatalizar" el orden. Las dos cosas son ciertas.

El partido se empleaba para disciplinar a la clase política, para encauzar los conflictos, y en ese sentido era un instrumento de orden —del orden constitucional. Sin embargo, para que pudiera cumplir con esa función era también necesario torcer a veces, detener o desviar el funcionamiento del Estado. En esa ambivalencia hay algunas de las claves para entender la historia del PRI.

Aunque sirva sólo para bosquejar el tema, se me ocurre reparar en que una de las virtudes cardinales de la militancia priista era el "ser institucional". El campo semántico de la expresión es bastante amplio, no equivale exactamente ni a disciplina ni a sentido de la responsabilidad, pero tiene un poco de ambas. Se elogiaba en alguien que fuese institucional o se le exigía que fuese institucional en situaciones de crisis, o cuando sus intereses particulares o su opinión, sus ideas, podían verse afectados por alguna decisión; para poner el ejemplo más claro, de un precandidato que no había sido elegido se esperaba que fuese institucional, es decir, que respetase la decisión del partido, y apoyase al candidato designado.

Alguien era institucional cuando cumplía con su papel y se hacía cargo de sus responsabilidades en el partido o en el gobierno con dedicación, sin oponer reparos, cuando trabajaba disciplinadamente, alguien era institucional cuando era capaz de hacer a un lado sus intereses personales o sus preferencias, y sobre todo cuando se cuidaba de no poner en riesgo a la institución. Ser institucional significaba ser disciplinado, dedicado, responsable, pero también leal, y esto de la lealtad tiene su importancia, porque supone un vínculo personal con quienes toman las decisiones o quienes son responsables de la institución.

Me detengo un poco más. La virtud de ser institucional tiene sentido básicamente porque uno podría no serlo, es decir, en un momento dado uno podría actuar de modo que resultase perjudicada la institución. Pero lo fundamental es que la idea se refería al funcionamiento real de la institución —y no a su forma legal, por decirlo así. En principio, supone una actitud de respeto y más, de responsabilidad, hacia el Estado. Pero es más que eso, y es otra cosa, porque no se trata de la ley: el aspirante derrotado podía estar en todo su derecho de protestar, el funcionario despedido podía tener derecho a demandar, era institucional quien renunciaba a ejercer esos derechos. Más todavía, un funcionario

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 224 09/12/19 12:28

podía tener la obligación de denunciar a sus superiores si incurrían en alguna irregularidad en el uso de los fondos, en las contrataciones, en las compras, lo que fuera; en ese caso, ser institucional significaba no denunciarlo, y sobre todo no hacerlo público. La "institucionalidad" engendró una cultura del silencio que comenzaba con las renuncias "por motivos de salud".

Ser institucional significaba hacerse cargo de los motivos por los que se hacía una cosa u otra, significaba adoptar como propios los imperativos del régimen, y de los individuos concretos que representaban al régimen. Según el caso, la decisión podía racionalizarse, argumentada en términos del interés público o algo parecido, o en términos mucho más pedestres, por el temor a las posibles represalias en caso de deslealtad. En todo caso, fue una de las piezas clave para la preservación del régimen, pero también contribuyó a restarle credibilidad, flexibilidad y capacidad de reacción, sirvió para apuntalar al Estado y para socavarlo.

Para terminar

El PRI fue un sistema de intermediación fundamental para hacer gobernable la transformación de la sociedad mexicana en la primera mitad del siglo XX y para mantener la estabilidad y apoyar el proceso de institucionalización del régimen revolucionario. Llegado un cierto punto, la lógica de la gobernabilidad, esa serie de arreglos informales, políticos, se convirtió en un problema.

En los años noventa, se impuso un nuevo modelo, en México y en casi todo el mundo, un modelo que por abreviar se puede llamar neoliberal. Tenía cuatro piezas básicas: economía de mercado, democracia electoral, transparencia administrativa y Estado de derecho. No hace falta entrar en detalle, porque la historia es conocida. Sólo me interesa anotar que de todo a todo era puntualmente un programa contra el PRI. En primer lugar, había que despolitizar todos los mercados, y eso significaba dejar sin espacios de negociación, sin recursos de poder al partido; en segundo lugar, había que garantizar elecciones libres, limpias, competitivas, es decir, admitir que el PRI fuese un partido más, que podía perder, y que por tanto no estaba en condiciones de garantizar el futuro de nadie ni de pedir la lealtad de la clase política; también había que ofrecer transparencia en el ejercicio del gasto, en la toma de decisiones, y reducir los márgenes de arbitrariedad de los que se había beneficiado siempre el partido; y finalmente, había que tratar de construir un sistema de procuración de justicia eficaz, imparcial, capaz de actuar contra cualquiera.

La función tradicional del PRI, su modo de operación, se volvió ilegítimo también para el equipo gobernante. Todavía fue posible exigirle disciplina

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 225 09/12/19 12:28

como maquinaria electoral hasta la derrota del año 2000. Pero era ya entonces un partido muy diferente. El régimen de la transición, digamos entre 1988 y 2000, dio lugar a un sistema de representación fundamentalmente ideológico, a partir de un eje de derecha a izquierda, en el que al PRI correspondía teóricamente estar en el centro. El problema es que en su caso la identidad ideológica era relativamente endeble, falta del referente de la Constitución del 17, en comparación con su sólida identidad como partido del gobierno. En términos prácticos, eso significó que durante la transición al PRI correspondió siempre representar al antiguo régimen, y de esa manera prestar legitimidad a los otros partidos, cuya autoridad derivaba de que siguieran siendo "la oposición", y que por lo tanto encarnasen la promesa del cambio (y el cambio consistía no en otra cosa, sino en que perdiese el PRI).

Los resultados electorales de ahí en adelante, hasta la victoria de 2012, fueron consecuencia de la progresiva polarización del espacio público, bajo la presión de Andrés Manuel López Obrador. El gobierno de Enrique Peña Nieto fue sobre todo producto de esa polarización: el PRI vino a quedar, junto con el PAN, en el ambiguo lugar de los partidos de orden, pero sin capacidad para capitalizar una historia de la que todos habían renegado —dentro y fuera del partido. El PRI no puede ser lo que fue, de ninguna manera. No existen ya ni los recursos prácticos ni los referentes ideológicos con los que se formó —no hay tampoco el impulso revolucionario que le dio legitimidad. Pero sigue siendo necesaria alguna forma de intermediación para salvar las distancias entre el derecho y la necesidad, entre las aspiraciones del programa constitucional y los recursos para satisfacerlas, entre los poderes locales y el Gobierno Federal: de esa carencia depende el futuro de cualquier partido en México.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 226 09/12/19 12:28

IX. El Poder Judicial y el partido dominante

*Héctor Fix-Fierro**

Planteamiento

Entre el creciente número de estudios de la ciencia social que se refieren a las instituciones judiciales en nuestro país, prácticamente no existen trabajos sobre la relación —tanto histórica como contemporánea— del Poder Judicial con el partido que dominó la vida política de México hasta años recientes: el actual Partido Revolucionario Institucional (PRI). Ello se debe quizá a que se ha considerado más significativo —y también más sencillo— explorar los diversos aspectos de esa relación respecto de la presidencia de la república, cabeza indiscutible del PRI durante los setenta años que, de manera ininterrumpida, este partido y sus antecesores estuvieron en el poder. De hecho, resulta muy difícil separar ambas relaciones, pues es bien sabido que el llamado "partido oficial" era, principalmente, una herramienta de gestión y control políticos en manos del presidente en turno, con más bien escasa capacidad de iniciativa política propia, de modo que puede cuestionarse la existencia de una relación autónoma de dicho partido con el Poder Judicial, tanto de la federación como de las entidades federativas.

El propósito de este breve ensayo es el de explorar algunas facetas de la relación del sistema político hegemónico, y del partido que formaba parte de su núcleo, y el Poder Judicial entre los años treinta y noventa del siglo XX, considerando, como hemos apuntado, que resulta difícil identificar una relación autónoma con dicho partido, separada de su vinculación con la presidencia de la república. El foco de este examen serán, por un lado, la visión y las propuestas del partido dominante en relación con la impartición de justicia y, por el otro, algunos de los mecanismos, tanto institucionales como informales, mediante los cuales dicho sistema trató de encauzar y acotar la independencia y la

* Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 227 09/12/19 12:28

autonomía de los tribunales como actores con capacidad de tomar y realizar decisiones propias, con potenciales consecuencias políticas.

Para los efectos del ensayo, resulta conveniente considerar la existencia de dos periodos bastante bien delimitados. El primero corre desde la fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929 hasta 1982; el segundo se extiende desde este último año hasta 2018. Característica del primer periodo es la aprobación de numerosas reformas constitucionales y legales relativas al Poder Judicial —propuestas en su mayor parte por el presidente de la república y ratificadas por las mayorías legislativas del partido dominante— que tuvieron fundamentalmente dos objetivos: por un lado, resolver, o paliar al menos, el intratable problema del rezago judicial, provocado por la creciente interposición de juicios de amparo contra las sentencias de los jueces del país; por el otro, alterar los modos de designación y responsabilidad de los juzgadores, así como las reglas de competencia de los tribunales, con el propósito de mantener o afinar el control político sobre el Poder Judicial y evitar, en lo posible, su intervención en asuntos políticos sensibles. En el segundo periodo puede decirse que se da una revaloración del Poder Judicial y empiezan a promoverse reformas —como las de 1987, 1994, 1996 y 1999— que tratan de fortalecer su independencia y sus facultades de control constitucional, lo que tiene por consecuencia un nuevo papel de jueces y tribunales en la arena institucional, marcada ésta, a su vez, por un proceso de tendencial democratización. En este periodo se acepta, pues, aunque de manera gradual y controlada, la intervención abierta del Poder Judicial en los temas más relevantes de la agenda pública, incluyendo las elecciones, de las que había estado excluido —de manera más o menos voluntaria— por más de un siglo.

En relación con las funciones políticas del Poder Judicial, conviene apuntar que el constituyente de Querétaro intentó "despolitizar" su diseño, al eliminar la elección popular indirecta de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, confiando ahora su nombramiento al Congreso de la Unión con base en las propuestas de las legislaturas locales, así como al suprimir a la Secretaría de Justicia, considerada como instrumento de intervención de la dictadura porfirista en la independencia judicial. En consecuencia, se otorgó la responsabilidad exclusiva del nombramiento y la disciplina de los jueces y magistrados federales a la propia Suprema Corte, cuando esta función había sido compartida con el Ejecutivo durante todo el siglo XIX.

Los constituyentes tenían en mente un Poder Judicial independiente, profesional y técnico (Cabrera Acevedo, 1968). Sin embargo, se le confirieron algunas funciones políticas explícitas, como la facultad de investigación de las violacio-

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 228 09/12/19 12:28

nes al voto público (en el artículo 97), cuyo ejercicio fue motivo de controversia desde los primeros años posrevolucionarios. Por otro lado, la existencia del control de constitucionalidad a través del juicio de amparo permitía prever que, tarde o temprano, el Poder Judicial entraría a revisar las decisiones de los otros poderes en algunas cuestiones centrales de la lucha revolucionaria y del proceso constituyente, como el reparto agrario, el petróleo y los derechos de los trabajadores. Por eso se explica que se hayan ido incorporando a la Constitución diversas causas de improcedencia del juicio de amparo, es decir, materias en las que no era posible invocar esa protección constitucional de última instancia: así, por ejemplo, contra resoluciones derivadas del reparto agrario (1931) o contra decisiones administrativas que otorgaran o retiraran la autorización, o el reconocimiento, de estudios en planteles educativos particulares (1934). Estas causas de improcedencia se fueron eliminando paulatinamente de la Constitución hasta los años noventa, ya en un periodo de franca apertura y democratización del régimen político.

El presente ensayo se divide en tres apartados. En el primero se hace un somero repaso de la presencia del Poder Judicial y la impartición de justicia en los programas y propuestas del PRI a partir de los años treinta. Al respecto debe considerarse que tales programas y propuestas estaban influidos fuertemente por los planes de gobierno y las ideas de los candidatos presidenciales. Sin embargo, consideraremos que son también reflejo de la vida interna del partido y de su autonomía relativa, y por ello esta reseña puede resultar de interés para calibrar la importancia de las instituciones judiciales en los proyectos políticos de cada momento. En el segundo apartado examino dos temas centrales: la presencia y la influencia de la ideología revolucionaria, encarnada por el partido dominante, en las filas de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, así como la pertenencia de estos últimos a la elite política y a sus mecanismos de circulación bajo el control del presidente de la república. En el último apartado proponemos algunas reflexiones sintéticas sobre el papel del partido dominante en la conformación y desarrollo de las instituciones judiciales del país.

El Poder Judicial en los programas y propuestas del partido dominante

En este apartado proponemos un examen somero sobre la presencia del Poder Judicial y la administración de justicia en los planes, programas y propuestas del PRI, sus partidos antecesores y sus candidatos, en los documentos oficiales de esa organización política. Podemos adelantar que la cosecha es bastante magra durante casi todo el periodo examinado, es decir, que la impartición de justicia no tenía particular relevancia en el campo de la política, la que parecía

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 229 09/12/19 12:28

dominada, en cambio, por los temas del desarrollo económico y social. Ello no necesariamente tiene una connotación negativa, según argumentaremos más adelante.

Para comenzar, diremos que el Poder Judicial y la impartición de justicia no figuran ni en la declaración de principios ni en el programa de acción del Partido Nacional Revolucionario (PNR) al momento de su fundación (1929), pues eran otras las preocupaciones centrales del momento. La primera mención del tema la encontramos en el primer plan sexenal de gobierno (1933) conforme a las siguientes consideraciones:

> El Partido Nacional Revolucionario considera que debe defenderse de manera preferente el orden jurídico de las instituciones revolucionarias, a fin de que todos los actos del poder público deriven de la ley y creen situaciones de derecho.
>
> De igual manera considera que es un deber inaplazable del Estado proveer lo necesario para que la justicia en el país sea pronta y expedita y se imparta a todos los individuos sin distinción alguna.
>
> Para el efecto, se hará la revisión de las leyes sobre organización de los tribunales de los fueros común y federal, a fin de corregir los vicios que entorpecen la administración de justicia y desterrar corruptelas. El Partido vigilará estrechamente que los funcionarios encargados de administrar justicia cumplan con su deber (PRI, 1981a, II: 366).

Como medidas concretas, el plan propone la unificación de la legislación penal para el mejor combate a la delincuencia, menos como unificación legislativa en sentido estricto y más en el sentido de la unidad de criterio para aplicarla; igualmente se propone la creación de tribunales para menores en las capitales de los estados, una propuesta que se repetirá en documentos posteriores (PRI, 1981a, II: 367).

El plan sexenal corresponde al gobierno del presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940), periodo en el que se hicieron importantes reformas en la administración de justicia. Una muy importante fue la expedición de una nueva Ley de Amparo y de una nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación a fines de 1935. Pero la reforma más trascendente no aparece prefigurada en ningún documento partidista: la modificación del periodo de nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia y de los demás juzgadores federales, para coincidir con el periodo de gobierno presidencial. La propuesta fue hecha por el general Cárdenas, siendo presidente electo, y la dirigió, mediante carta del 11 de septiembre de 1934, al presidente del Comité Ejecutivo del Partido

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 230 09/12/19 12:28

Nacional Revolucionario, junto con la propuesta de iniciativa de reforma constitucional para ser presentada por el Bloque Nacional Revolucionario en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión:

> Me veo a este propósito en el caso de reiterar los conceptos que expuse al rendir ante la Convención de Querétaro mi protesta como candidato, en orden a que lo esencial para que puedan realizarse en su integridad los postulados sociales de la Constitución General de la República y las fórmulas de coordinación social contenidos en el Programa de Gobierno del PNR, consiste en que se verifique una plena interpretación revolucionaria de las leyes, por hombres que sinceramente sientan la Revolución, que sean cabalmente conscientes de su responsabilidad; que tengan verdadero cariño a las masas proletarias y que perciban con amplitud el espíritu y las necesidades históricas que inspiraron las normas y las doctrinas que se ha dado el pueblo en sus generosas luchas, para que de este modo ejecuten con resolución y honradez, a fin de lograr el progreso colectivo […]
>
> Se propone que el periodo por el cual desempeñen sus funciones los magistrados judiciales sea de seis años —a semejanza de lo que la Constitución establece al presidente de la República y los senadores al Congreso de la Unión— porque, en esa forma, se conectará más estrechamente a la Judicatura con la marcha general de la Administración y se ahorrará hasta donde es posible, los inconvenientes propios del tiempo de experimentación con los nuevos funcionarios (Cabrera Acevedo, 1998, I: 164-165).

El propósito evidente del cambio era lograr una mayor conformidad del Poder Judicial con los objetivos de la revolución, principalmente en materia agraria y laboral, según se entendían en ese momento, pero esto no pareció ser un problema que el partido hubiera identificado en el plan sexenal.

En la declaración de principios y el programa de acción del Partido de la Revolución Mexicana (PRM), en el cual se transformó el PNR en 1938, sí aparece la impartición de justicia:

> El Partido de la Revolución Mexicana considera que una buena administración de justicia es condición fundamental para mantener el equilibrio de la convivencia social.
>
> Para llevar al objetivo aquí expresado, el partido propone:
>
> *a)* Promover la expedición de leyes preventivas de la delincuencia y gestionar con los gobiernos de los Estados la creación de tribunales de menores y el establecimiento de reformatorios para delincuentes infantiles.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 231 09/12/19 12:28

> *b)* Sugerir la expedición de leyes de responsabilidad de los funcionarios judiciales y la reforma de las existentes, para moralizar en forma efectiva a los encargados de impartir justicia, y para establecer y exigir con toda severidad las responsabilidades en que incurran.
>
> *c)* Requerir la transformación radical de los tribunales del trabajo y la reforma del procedimiento, para evitar, esencialmente, que la justicia que se imparta en los conflictos obrero-patronales se retarde o se tuerza con perjuicio de las garantías y las conquistas legales alcanzadas por los trabajadores (PRI, 1981b, III: 483-484).

Como puede verse, se trata de propuestas muy generales que no tuvieron realización sino hasta muchos más años tarde.

La administración de justicia apareció también como un tema relevante en el ideario y el programa del candidato Miguel Alemán Valdés, presidente de la república en el periodo 1946-1952, en un documento de septiembre del año de 1945:

> …los principios de la libertad dentro de la justicia, están consagrados por nuestras leyes. Para hacerlos prácticos y efectivos, ya se sabe cuál es el desarrollo y cuál la meta. Su eficaz aplicación es ahora lo que se buscará, insistiendo en tribunales de intachable responsabilidad y en funcionarios judiciales aptos y probos.
>
> La federación ha dado un paso trascendental al reorganizar sus tribunales y establecer la inamovilidad de los jueces.[1] Los estados de la unión podrán seguir este alto ejemplo. La república entera debe velar porque los jueces de toda jerarquía sean por su preparación, por su calidad moral y por su independencia económica, ajenos a toda tentación que pueda descarriarlos o entorpecerlos en su ministerio.
>
> Una administración de justicia cada vez más eficiente y honrada, dará al pueblo seguridad en sus intereses y firmeza y orgullo de su nacionalidad.
>
> También se insistirá en que las autoridades administrativas aporten a la eficacia de la justicia, al pronto y cabal cumplimiento de los fallos y sentencias de los tribunales, en cuanto de ellas dependa (PRI, 1982a, V: 173).

Cabe agregar, sin embargo, que la administración de justicia no apareció en los discursos y documentos de campaña de los candidatos presidenciales del PRI,

[1] Se refiere a la reforma constitucional impulsada por el presidente Manuel Ávila Camacho (1940-1946), por la cual se restableció el periodo indefinido de los ministros de la Suprema Corte que la reforma de 1934 había fijado en sólo seis años (*Diario Oficial de la Federación* de 21 de septiembre de 1944). Huelga decir que los estados de la Unión no siguieron el "alto ejemplo".

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 232 09/12/19 12:28

incluyendo al propio Miguel Alemán, sino hasta la candidatura de José López Portillo en 1975-1976.

A comienzos de 1946, el PRM se transformó en el actual PRI. En su declaración de principios y programa de acción aparecen, literalmente en sus términos, las propuestas de 1938 arriba citadas, reconociendo implícitamente que en ocho años no había habido avances en la materia y que tampoco había nuevas propuestas (véase PRI, 1982a, V: 260). Una redacción prácticamente igual vuelve a aparecer en el programa de acción del PRI correspondiente al año de 1950, es decir, hablamos de un periodo de doce años en que en el partido no se formularon propuestas ni ideas nuevas sobre la materia (PRI, 1982a, V: 648), lo cual no quiere decir que no se hayan realizado reformas trascendentes en este campo. Así, por ejemplo, durante el gobierno del presidente Alemán se aprobó y entró en vigor la reforma que creó los primeros Tribunales Colegiados de Circuito como órganos auxiliares de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en 1951), con el objetivo de atacar el ancestral rezago en asuntos de amparo que aquejaba a la Corte, pero esta problemática no es mencionada en ningún documento del partido; la base de la reforma fue una propuesta de la propia Suprema Corte. También se aprobó una reforma constitucional (esta vez en 1947) que otorgaba un limitado acceso al juicio de amparo a los propietarios agrícolas que contaran con un llamado "certificado de inafectabilidad".

En 1957, con motivo de la sucesión del presidente Alemán, varios miembros del partido, con el apoyo de destacados personajes externos, proponen unas bases para elaborar un programa de gobierno, conocidas como "Manifiesto cardenista", del 30 de septiembre del año mencionado. En el apartado sobre administración de justicia señalan lo siguiente:

> …un aspecto de la vida nacional que requiere una transformación profunda es el que se refiere a la administración de justicia. El Estado debe poner los medios económicos y de toda índole para que los funcionarios que la impartan cumplan realmente con la alta misión que les está encomendada. La seguridad de hecho y de derecho es básica para la convivencia social; por ello urge una revisión a fondo de la Administración de Justicia y del servicio de policía (PRI, 1982b, VII: 75).

El tema de la impartición de justicia no vuelve a aparecer en los programas de acción del partido y de los candidatos presidenciales hasta el "Plan Básico de Gobierno 1976-1982", propuesto en relación con la candidatura presidencial de José López Portillo. De los cien puntos que lo integran, el 99 (!) señala lo siguiente:

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 233 09/12/19 12:28

> Preocupación fundamental del partido es la acción por parte del Estado en la reforma de la administración de justicia. Esto implica tanto la revisión de las remuneraciones de quienes laboran en el Poder Judicial y la acción enérgica contra cualquier irregularidad, como una revisión profunda de todo el sistema procesal, a fin de que no impida o retrase, sino aliente, el acceso del pueblo a la justicia (PRI, 1984a, X: 52).

Se comprende que el tema de la remuneración de los juzgadores se haya vuelto relevante durante una época de creciente inflación. Sin embargo, sería hasta al gobierno del presidente Miguel de la Madrid (1982-1988) en que los salarios de los juzgadores federales experimentarían un alza considerable y efectiva, mediante su homologación con los de los servidores públicos de la administración pública federal.

En el "Plan Básico de Gobierno 1982-1988" y la correspondiente plataforma electoral del partido, correspondientes a la campaña presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado (1981-1982), se empieza a poner un énfasis mayor en la administración de justicia. En las estrategias correspondientes al campo de la política se afirma lo siguiente:

> *Impartición de justicia*. Promover las reformas legales, administrativas y culturales conducentes a la más eficaz impartición de justicia en sus diferentes aspectos, para darle efectividad plena a las garantías individuales y a los derechos sociales que consagra la Constitución de la República, haciendo especial énfasis en el principio de la igualdad de los mexicanos ante la ley y la administración pública (PRI, 1984b, XI: 107).

En el apartado relativo a las políticas del desarrollo nacional, se dice sobre la impartición de justicia lo siguiente:

> No hay desarrollo integral, ni cumplimiento de los valores políticos de la República Mexicana, sin un sistema eficiente de impartición de justicia. Este es un propósito fundamental de la estrategia de desarrollo que propone el partido.
>
> Afirmamos la necesidad de fortalecer el sistema de impartición de justicia para que contribuya en mayor grado a la realización del Proyecto Nacional. La observancia del derecho y de la división de poderes se concibió a partir de la revolución como medio para garantizar, además de los derechos del hombre, los derechos sociales, principalmente los de la clase trabajadora del campo y la ciudad (PRI, 1984b, XI: 114).

Es un hecho que las declaraciones anteriores, aunque relativamente vagas, tuvieron una importante realización concreta durante el gobierno del presidente

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 234 09/12/19 12:28

De la Madrid. No sólo se aumentaron considerablemente las remuneraciones y el presupuesto del Poder Judicial de la Federación, sino que el presidente De la Madrid propuso una importante reforma judicial que implicó precisar los principios a que debe responder la administración de justicia (artículo 17 constitucional) y la transformación de la Suprema Corte de Justicia en un tribunal especializado en cuestiones constitucionales, así como la definición de las bases constitucionales para los poderes judiciales de las entidades federativas (artículo 116 constitucional) (véase De la Madrid, 1998: 24-25). También bajo la presidencia de De la Madrid se creó el primer tribunal electoral (el Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal), que si bien tuvo una existencia efímera (1987-1990), permitió iniciar el proceso de judicialización plena de las controversias electorales al que se habían resistido el sistema político y el propio Poder Judicial durante más de un siglo.

Como puede verse, estas reformas marcan un giro —podría decirse inclusive una transición— en la reforma judicial, pues no se limitaron a paliar algunos de los ancestrales problemas de la impartición de justicia, como el rezago en materia de amparo, sino que abrieron una nueva ruta en la incorporación y la revalorización del Poder Judicial en el conjunto de las instituciones públicas y en el marco del desarrollo integral del país.

El giro modernizador en materia judicial del presidente De la Madrid se hace más evidente y preciso en el periodo del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). El tradicional discurso político del PRI centrado en la "justicia social" es complementado ahora, y en parte desplazado, por nuevos conceptos como el de "Estado social de Derecho" y, sobre todo, el de "derechos humanos". Así, en la declaración de principios del PRI en 1990 se lee lo siguiente:

> *El Estado social de Derecho*. Nuestro Partido está comprometido con la vigencia plena del Estado de Derecho que contempla la Constitución. La sujeción de gobernantes y gobernados al mandato de la ley es condición para el desarrollo armónico de individuos, sociedad y Estado.
>
> (…) Además de sujetarse a su carácter de Estado de Derecho, el Estado surgido de la Revolución Mexicana está obligado a cumplir el programa de reivindicaciones económicas y sociales establecido en nuestra Ley Fundamental. Es por ello un Estado social de Derecho (PRI,1990: 19-20).

En el programa de acción correlativo aparecen varios puntos relevantes. En el apartado sobre "compromisos políticos frente a la Nación" se dice lo siguiente:

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 235 09/12/19 12:28

> Realizar acciones concretas para hacer efectiva la vigencia y ensanchar la eficacia del Estado de Derecho, mediante la protección y defensa de los derechos humanos y de la seguridad ciudadana; modernizar los sistemas de procuración y administración de justicia a fin de asegurar su impartición imparcial, expedita, honorable, gratuita y accesible al ciudadano […] (PRI, 1990: 30).

Sobre la relación entre poderes se propone el siguiente punto:

> Convocar a maestros, investigadores, litigantes, notarios, jueces, magistrados y funcionarios, y a exponentes de otras disciplinas técnicas y científicas, a un debate sistemático, conducente al propósito de adecuar el Derecho a los requerimientos de la vida cotidiana, presente y futura de los mexicanos, y para el fortalecimiento del Poder Judicial. Los tribunales deben ser, en igualdad, accesibles para todos. La justicia debe ser pronta y expedita y es necesario avanzar en el fortalecimiento de la carrera judicial y en la capacitación de jueces, fundamentalmente los de primera instancia (PRI, 1990: 41).

Finalmente, en relación con las demandas y reivindicaciones campesinas, el citado programa de acción propone agilizar "la impartición de justicia en el campo, promoviendo la creación de una procuraduría federal agraria y tribunales agrarios autónomos y eficientes" (PRI, 1990: 54).

El gobierno del presidente Salinas de Gortari se caracterizó más por la intensa reforma económica que emprendió, con avances importantes en materia política y electoral, por lo que se comprende que, aún habiendo propuestas concretas, como las relativas a un debate sobre el fortalecimiento del Poder Judicial, la carrera judicial y la capacitación de los juzgadores, solamente se haya consumado la creación de la Procuraduría Agraria y de los Tribunales Agrarios, como parte de la reforma constitucional de enero de 1992 que puso fin al reparto agrario y trató de modernizar las relaciones de propiedad en el campo mexicano. A cambio, la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en junio de 1990 trató de iniciar una estrategia nueva en materia de protección y defensa de los derechos humanos que reconocía implícitamente las limitaciones del juicio de amparo a cargo del Poder Judicial de la Federación.

La impartición de justicia y sus problemas ganaron en presencia e intensidad en la campaña electoral de 1994, en parte porque los partidos de oposición incluyeron demandas específicas sobre el tema, en clara respuesta a la creciente preocupación sobre estas cuestiones en la opinión pública. Así, por ejemplo, el PAN hizo varias propuestas que aparecieron más tarde en la iniciativa que el

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 236 09/12/19 12:28

presidente Ernesto Zedillo envió al Senado a los pocos días de tomar posesión de su cargo (5 de diciembre de 1994), como la creación de un Consejo de la Judicatura, y exigió que se introdujeran controles al funcionamiento interno del Poder Judicial de la Federación (PAN, 1994: 4, 12). El PRD hizo también propuestas específicas que fueron incorporadas más tarde en la mencionada iniciativa presidencial, como el establecimiento de un servicio civil de carrera en la judicatura (PRD, 1994: 24).

El partido gobernante, el PRI, dedicó un apartado relativamente extenso a la "impartición de justicia" en su plataforma electoral para el periodo 1994-2000 (PRI, 1994: 131-134).[2] Ahí se reitera, como en programas anteriores, que es imprescindible "consolidar un sistema de impartición de justicia que garantice plenamente la seguridad jurídica de los particulares y el debido respeto a sus derechos fundamentales, por parte de las instituciones públicas". Se reconocen algunos de los problemas centrales de este campo, como la falta de acceso a la justicia de importantes sectores de la población o la necesidad de fortalecer a los poderes judiciales locales. Se hacen "pronunciamientos" y se asumen "compromisos" como los siguientes:

> Nuestro partido se pronuncia a favor de una revisión global de los órganos y procedimientos para la procuración de justicia, el ejercicio de la función jurisdiccional y la administración de los tribunales, a fin de garantizar la calidad de justicia a que tienen derecho todos los mexicanos y asegurar la mayor certidumbre para el ejercicio de sus libertades.
>
> El PRI se pronuncia por un Poder Judicial Federal, integrado por juristas de reconocida formación, probada honestidad y auténtico compromiso de servicio con la sociedad; un Poder Judicial Federal que, a través del juicio de amparo, funcione como un auténtico órgano de control constitucional…
>
> En el mismo sentido, nuestro partido se pronuncia por impulsar, en el nivel local, las reformas legales y acciones administrativas para que los tribunales de nuestras entidades disfruten de fortaleza, autonomía e independencia, que funcione al servicio de los habitantes de cada entidad (PRI, 1994: 133-134).

Las propuestas concretas relevantes son las siguientes:

- Convocar a una amplia consulta de los sectores interesados y de la población en general, para recabar las propuestas, tanto de posibles reformas consti-

[2] En el capítulo 7, intitulado "Un nuevo equilibrio en la vida de la República".

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 237 09/12/19 12:28

tucionales y legales, como de acciones administrativas y presupuestales, que contribuyan al fortalecimiento de los órganos y procedimientos para la procuración de justicia, la función jurisdiccional y la administración de los tribunales.
- Revisar las leyes orgánicas y procesales que rigen el funcionamiento de la judicatura federal para asegurar la excelencia profesional de sus miembros, así como para facilitar el acceso a las tribunales y promover la celeridad de sus decisiones.
- Revisar las normas que rigen nuestro juicio de amparo para reforzar las funciones de control constitucional del Poder Judicial Federal.
- Impulsar las reformas legales necesarias para que, en el ámbito local, se logre la autonomía e independencia de los tribunales de cada entidad federativa.
- Revisar y mejorar las condiciones de trabajo, sueldo y prestaciones de los servidores administrativos del sistema judicial, tanto a nivel federal, como en las entidades federativas.

No obstante la inclusión de temas nuevos, como la "administración de los tribunales" y las "condiciones de trabajo de los servidores administrativos del sistema judicial" (así como el reconocimiento implícito de que no había autonomía e independencia en la justicia de las entidades federativas, casi todas gobernadas por el partido), la plataforma electoral del PRI en esta materia se mantiene todavía en un nivel demasiado general, cuando, como lo demuestran las plataformas de los otros dos partidos, había problemas muy concretos que demandaban una o varias propuestas igualmente específicas. Por el contrario, se desaprovechaba tal oportunidad al volver a recomendar, para el futuro, una consulta que el partido podía fácilmente haber realizado previamente entre sus militantes.

Conviene agregar que el discurso del candidato presidencial del PRI, Ernesto Zedillo, el 14 de julio de 1994 en Guadalajara, fue muy enfático en la importancia de la reforma de la justicia en relación con el desarrollo nacional, delineando "diez propuestas para un nuevo sistema de seguridad y justicia", seis de las cuales se referían al control de la delincuencia y a la justicia penal (Zedillo, 1994). Este discurso se tradujo, en los hechos, en la iniciativa de reforma constitucional de 5 de diciembre de 1994 a la que ya se ha hecho referencia, con cambios que hicieron avanzar sustancialmente la agenda de transformación del Poder Judicial de la Federación en términos de independencia, autonomía y facultades de control constitucional. A su vez, estas reformas desencadenaron un importante ciclo de reformas similares a nivel local (Fix-Fierro, 2003).

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 238 09/12/19 12:28

Cerramos este repaso con la campaña electoral de 1994, al considerar que la etapa del "partido dominante" concluye formalmente con la elección presidencial del año 2000, en que se produce la primera alternancia partidista en la presidencia de la república en más de setenta años, no sin señalar que en esa campaña y las subsecuentes, la administración de justicia se ha convertido en un tema presente de manera continua y relevante en las plataformas políticas y electorales del PRI hasta el día de hoy, igual que con los demás partidos políticos nacionales.[3]

En resumen: de la reseña de este apartado se deduce que el Poder Judicial y la impartición de justicia no tuvieron particular relevancia en la declaración de principios y los programas de acción del PRI, así como tampoco en las propuestas y los discursos de campaña de sus candidatos presidenciales, sino hasta entrados los años ochenta del siglo XX. Ello es congruente con los orígenes y los propósitos del partido desde su fundación, centrados en el nacionalismo revolucionario y la justicia social. En el último apartado de este ensayo trataremos de dar una interpretación de esa ausencia y del giro posterior que tuvo el tema en los programas del partido.

El Poder Judicial, la ideología revolucionaria y la circulación de las élites políticas

En este apartado vamos a examinar brevemente hasta qué punto los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación provenían de las filas de la elite política que empezó a formarse a partir de la creación del PNR en 1929 y en qué medida ello implicó una forma de control político sobre el Poder Judicial de la Federación. Para tal efecto examinaremos primero la trayectoria de los ministros de la Corte que fueron nombrados a partir de 1930, que tenían antecedentes en cargos de elección popular y que ejercieron algún cargo o responsabilidad en el PNR y sus sucesores, o que sencillamente son identificados como miembros o militantes de dicho partido. Enseguida haremos referencia a algunos estudios que muestran las trayectorias políticas de los ministros que llegaron a la Corte, o la dejaron a partir de 1940 para ocupar alguna otra responsabilidad o cargo políticos. Por último, daremos algunos ejemplos de la "ideología" política de los ministros de la Corte, expresada principalmente en los informes anuales de labores presentados por el presidente en turno del Alto Tribunal.

[3] Dichas plataformas son consultables, a partir del año de 2006, en la página web del Instituto Nacional Electoral (INE).

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 239 09/12/19 12:28

En relación con el primer punto, el cuadro siguiente resume la trayectoria electoral o partidista de los ministros de la Suprema Corte, previa a su nombramiento, entre 1930 y 2009:

Cuadro IX.1. Trayectoria electoral o partidista de los ministros de la Suprema Corte de Justicia antes de su designación (1930-2009)

Periodo 1930-1982			*Periodo 1983-1994*			*Periodo 1995-2009*		
Elección popular (%)	*Membresía/ cargo PRI (%)*	*Total nombrados*	*Elección popular (%)*	*Membresía/ cargo PRI (%)*	*Total nombrados (%)*	*Elección popular (%)*	*Membresía/ cargo PRI (%)*	*Total nombrados*
15 (17.2)	7 (8.0)	87	8 (20.5)	13 (33.3)	39	0 (0.0)	2 (11.8)	17

Fuente: Elaboración propia con datos de Camp (1991; 1992; 2011) y SCJN (2013). *Nota:* Los ministros con antecedentes en cargos de elección popular pueden haber tenido también membresía o cargos partidistas. Su número puede ser mayor al reflejado en el cuadro, debido a la falta de datos sobre algunos de los ministros nombrados en el periodo.

El cuadro anterior muestra claramente que, antes de su designación, solamente una minoría de los ministros de la Suprema Corte de Justicia nombrados entre 1930 y 2009 habían ocupado cargos de elección popular (los que implican una identificación significativa con el partido que los postula, a diferencia del ejercicio de algún otro cargo público), o cuya filiación o militancia partidista era o es conocida. En términos relativos, el porcentaje de ocupación previa de algún cargo de elección popular (diputación, senaduría, gubernatura, presidencia municipal) oscila entre cero y 20.5 por ciento, y llama la atención que este porcentaje sea mayor en el periodo intermedio (1983-1994). Ello se explica quizá por la existencia de una clase política amplia y estructurada, más que por la necesidad de mayor presencia partidista en la Suprema Corte. La misma lógica se aplica, si consideramos los dos primeros periodos, respecto de la membresía o la ocupación de algún cargo en el partido. En relación con el periodo posterior a 1995, la reducción de los porcentajes en ambos números se debe claramente a que la reforma del 31 de diciembre de 1994 impide la llegada a la Corte de ministros que, en el año previo, hubieran ocupado algún cargo importante de elección popular. Por otro lado, la decadencia del partido dominante y la creciente pluralidad de los órganos de representación política encargados de los nombramientos judiciales —en este caso, el Senado de la República—

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 240 09/12/19 12:28

constituyen un freno para el nombramiento de ministros con una definida identificación partidista, favoreciendo, en cambio, perfiles aceptables para dos o más fuerzas políticas.

Por lo que concierne a las trayectorias políticas de los ministros antes y, sobre todo, después de su paso por la Suprema Corte, contamos afortunadamente con algunos estudios al respecto. Pilar Domingo, por ejemplo, calcula que para el periodo 1940-1994, 47 por ciento de los ministros designados provenía de puestos políticos previos, mientras que sólo 29 por ciento lo hacía de cargos en la jerarquía judicial (Domingo, 2000: 722). Beatriz Magaloni ofrece datos ligeramente distintos: según sus cálculos, entre 1934 y 1994, 38 por ciento de los ministros había seguido la carrera judicial; 26 por ciento había realizado una carrera política, es decir, que había ocupado al menos un cargo de elección popular, y 33 por ciento había realizado su carrera en la burocracia federal o en la de los estados (Magaloni, 2003: 287 y ss.). Estos datos parecerían demostrar que en el periodo examinado predominaron los ministros de origen "externo" o "político", pero que, conforme se fue consolidando la "carrera judicial" no formal que existía al interior del Poder Judicial, aumentó la proporción de los ministros provenientes de sus filas, hasta conformar una mayoría en los años ochenta.

José Antonio Caballero ha estudiado también los antecedentes profesionales de los ministros entre 1940 y 1994 (Caballero Juárez, 2010). Para el periodo 1940-1968, es muy elevada la diversidad de cargos previos a la designación de los ministros: además de los cargos judiciales (Poder Judicial de la Federación, Poderes Judiciales locales, Tribunal Fiscal de la Federación, Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, etcétera), predominan los cargos administrativos y político-administrativos de nivel medio y superior, incluyendo los de funcionarios de la Presidencia de la República y secretarías de Estado, la Procuraduría General de la República y las procuradurías estatales, las Fuerzas Armadas, las cámaras de Diputados y Senadores, y los gobernadores (Caballero Juárez, 2010: 164). El periodo 1969-1994 presenta resultados similares. De 66 designaciones que registra Caballero Juárez en el periodo, además de la carrera judicial federal o local, en 12 casos los designados tenían antecedentes en cargos de elección popular (18.2 por ciento); en 22, en cargos en el Ejecutivo Federal (33.3 por ciento); en nueve, en cargos en algún ejecutivo local (13.6 por ciento); en cuatro, en ocupaciones académicas de tiempo completo (6.1 por ciento); y en dos, en la carrera militar (3 por ciento) (Caballero Juárez, 2009: 170 y ss.).

En relación con el importante número de ministros que dejó la Corte para ocupar otros cargos públicos, aunque no hay información completa, Pilar

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 241 09/12/19 12:28

Domingo calcula que al menos 26 por ciento de los ministros designados en el periodo 1940-1994 no llegó a la edad de retiro y renunció a la Corte para ocupar otros cargos. El siguiente cuadro indica los cargos que, de acuerdo con Domingo, ocuparon los ministros al dejar su puesto en la Corte antes de la edad de retiro:

Cuadro IX.2. Cargos ocupados por ministros al dejar la Suprema Corte de Justicia (1940-1994)

Primer cargo ocupado al dejar la Corte	*Número de ministros*
Secretario de Estado	2
Subsecretario o director de organismo público	4
Gobernador	7
Diputado federal	3
Senador	6
Secretario de gobierno estatal	2
Asesor presidencial	1
Procurador General de la República	2
Fiscal especial	1
Embajador	1
Otros cargos judiciales	2
Otros cargos	2
Total	33

Fuente: Domingo (2000: 724).

Beatriz Magaloni, por su parte, estima que solamente 23 por ciento de los ministros que dejaron la Corte entre 1934 y 1994 ocuparon posiciones políticas importantes inmediatamente después de su retiro (del resto no hay información). El porcentaje más amplio de estos ministros (38 por ciento) ocupó una gubernatura; 26 por ciento desempeñó diversos cargos en el Ejecutivo Federal, mientras que otro 31 por ciento ocupó cargos en el Senado y la Cámara de Diputados. Estos datos son en principio consistentes con los que ofrece Domingo (Magaloni, 2003: 290).

Debe agregarse, sin embargo, para completar el estudio de esta cuestión, que con frecuencia los ministros no dejaban la Corte de manera definitiva, sino que solicitaban licencia —que tenía que ser concedida por el presidente de la república con la aprobación del Congreso de la Unión— por periodos más o menos largos, e incluso indefinidos, para ocupar diversos cargos en los otros poderes

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 242 09/12/19 12:28

—principalmente en el Ejecutivo— y en las entidades federativas. En sustitución de ellos se hacía el nombramiento de ministros interinos que debían retirarse de la Corte al regresar el titular. Esta práctica provocó el disgusto de don Luis Garrido, quien en un artículo periodístico de 1947 se expresó sobre ella en estos términos:

> El que llega a Ministro de la Corte, recibe una verdadera consagración como abogado y jurisconsulto. No hay ningún otro trabajo para un profesional del Derecho, que pueda tener más rango e importancia que la de miembro de la Suprema Corte. Abandonarlo para ser agente o representante del Poder Ejecutivo, es demostrar poco amor a sus funciones […] (Cabrera Acevedo, 2002: 242-242).

Don Luis opinaba que el ejercicio temporal de otros cargos por los ministros podían crearles compromisos y obligaciones que afectaran sus funciones al regresar a la Corte, por lo que era preferible que los ministros que desearan ocupar tales cargos renunciaran de manera definitiva.[4]

¿Cómo interpretar todos estos datos desde el punto de vista del lugar que ocupaba la Suprema Corte en el conjunto de las instituciones públicas? El hecho de que un número importante de ministros proviniera de cargos públicos o políticos y de que tuvieran aspiraciones de continuar dicha carrera al abandonar, temporal o definitivamente, la Corte, significa que ésta formaba parte del conjunto de posiciones que el presidente de la república, como instancia suprema del régimen, tenía a su disposición para otorgar a los miembros de éste con el apoyo del Partido en el Senado de la República. Resulta significativo que el *Diccionario biográfico del gobierno mexicano* de 1984 mencione que 12 ministros en activo ese año, o 46 por ciento de la Corte, fueran miembros del Partido Revolucionario Institucional (PRI), lo cual no significa necesariamente una militancia activa, pero sí confirma la idea de que la Corte formaba parte de los mecanismos de circulación de la elite política agrupada en el PRI.[5]

[4] Está claro que don Luis Garrido pensaba como jurista y no como político… El otorgamiento de licencias a los ministros se limitó a dos años a través de la reforma constitucional de 1987. Las nuevas reglas aprobadas en 1994 para el nombramiento y retiro de los ministros han desalentado efectivamente el incentivo de abandonar la Corte para ocupar de manera inmediata cargos políticos.

[5] También puede hacerse notar que el *Diccionario* citado (Presidencia de la República, 1984) prevé, entre los datos relevantes, sólo la membresía en el PRI, pero no en otro partido político, aunque ésta tampoco quedaba excluida. En fuentes de información posteriores (*Directorios biográficos del Poder Judicial de la Federación*, varios años) ya no hay señalamientos sobre la militancia o membresía partidista de los ministros, magistrados y jueces.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 243 09/12/19 12:28

Todo lo anterior implicaba, sin duda, un factor de control y de lealtad de los funcionarios designados, así como también de la institución en su conjunto, aunque fuera de manera indirecta, mediatizando la independencia judicial. Pero, en general, tanto para los ministros de proveniencia "judicial" como para los de origen "político", el dominio absoluto de un solo partido político —la ausencia real de alternativas políticas— era el principal mecanismo generador de conformidad con el régimen. En estas condiciones, la ideología política de los ministros tenía menos relevancia de la que se le reconoce habitualmente en los sistemas plenamente democráticos, en los que puede ser un indicador aproximado de la "filosofía" judicial de los jueces constitucionales y de las posibles tendencias de sus resoluciones. En el caso de la Suprema Corte anterior a 1995 no sería sorprendente encontrar que la "filosofía judicial" de los ministros tendiera a resaltar el valor del trabajo cotidiano, constante y callado de los tribunales, encaminado a resolver eficazmente los agravios concretos de los ciudadanos a través del juicio de amparo, pero lejos de los reflectores de la opinión pública y de la tentación de convertir a la Corte en una arena autónoma de formulación y ejecución de políticas públicas propias. No obstante, podemos encontrar pronunciamientos de los ministros que revelan una identificación más o menos cercana con el régimen dominante y con sus principales coordenadas ideológicas, según veremos un poco más adelante.

Por último, los datos revelan también que el cargo de ministro de la Corte ocupaba un tercer o cuarto nivel en la jerarquía política (no la jurídica, claro está) del país, por debajo de los secretarios de Estado, los diputados federales, los senadores e incluso los gobernadores de los estados. Esto queda de manifiesto al ser éstos los cargos a los que aspiraban algunos de los ministros que se retiraban de la Corte para continuar su carrera política. Sin embargo, el problema no radicaba tanto en el nivel secundario de tales cargos, sino en que la Corte *en sí* formara parte del "circuito político" bajo el control del presidente de la república y de su partido; ello cambió de manera determinante con la reforma judicial de 1994-1995.

La influencia del Ejecutivo y del partido podía hacerse sentir no sólo por su intervención formal en el modo de nombramiento de los ministros o por la posibilidad, siempre presente, de pedir su remoción (lo que nunca ocurrió

Algo similar ocurrió durante el porfirismo. De acuerdo con los datos estudiados por Cossío Díaz, entre 1900 y 1910, sólo una minoría de ministros y prácticamente ningún juez o magistrado federal fue reelecto en el cargo. En palabras de este autor, los cargos judiciales eran "un 'inventario circulante' en la permanente búsqueda de equilibrios porfirianos" (Cossío Díaz, 2014: 62).

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 244 09/12/19 12:28

abiertamente), sino también en la relativa frecuencia con la que podían hacerse las designaciones,[6] y sobre todo —no hay que olvidarlo— en el otorgamiento de recursos económicos al Poder Judicial en su conjunto, así como por la posibilidad de iniciar cambios constitucionales y legales respecto de la competencia y las facultades de la Suprema Corte. Un ejemplo importante de esto último involucra la modificación, en 1958, de la competencia de la Corte, con el propósito apenas velado de obstaculizar las declaraciones de inconstitucionalidad de leyes por la Segunda Sala (Administrativa) del Alto Tribunal, al trasladar dicha facultad al Pleno del Máximo Tribunal.

Por último, examino brevemente algunos pronunciamientos de los ministros presidentes de la Suprema Corte, como un medio de aproximarnos a su "identidad" ideológica y política, en el marco de sus informes anuales de labores, sin perder de vista que la cuestión ameritaría un estudio más detallado y profundo. En términos generales, debe decirse que tales informes se ocupan detalladamente del funcionamiento y de los problemas del Poder Judicial de la Federación y rara vez hacen pronunciamientos de tipo político o ideológico, pero en esos raros casos, con frecuencia es para mostrar precisamente el alejamiento judicial de tales posiciones. Así, por ejemplo, en el informe correspondiente a 1928, el presidente de la Corte, Jesús Guzmán Vaca, expresó lo siguiente:

> La Suprema Corte ha sido tachada, por unos, de ser revolucionaria; y de no serlo, por los otros. Quizás esto pruebe que su actuación ha sido estrictamente imparcial y que sus fallos no consideran más interés que el que entraña la ley aplicada en cada caso […] Precisa en tales circunstancias ejercer una acción callada, prudente y constante, a fin de imponer las normas jurídicas, esto es, para realizar el derecho en la sociedad (en Cabrera Acevedo, 1997: 597).

En cambio, una mayor cercanía política e ideológica de la Corte parece evidente durante el sexenio del presidente Cárdenas. Así, en el informe correspondiente a 1936, el presidente de la Suprema Corte, Daniel Valencia Valencia se expresó en estos términos:

> La Suprema Corte de Justicia recogió con profunda satisfacción los conceptos que virtió el C. Presidente de la República al contestar el memorial que le dirigieron

[6] Entre 1940 y 1994, los presidentes de la república, con la excepción de Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958), nombraron al menos a 40 por ciento del número de integrantes de la Suprema Corte de Justicia (Fix-Fierro, 2012: 36-37).

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 245 09/12/19 12:28

> los elementos representativos de la Banca, la Industria y el Comercio; y acordó expresarle su agradecimiento porque aquel alto funcionario hizo pública su opinión respecto a que el Poder Judicial de la Federación ha cumplido con su deber de interpretar en sentido progresista y beneficioso para la colectividad, las disposiciones legales que tiene la misión de aplicar, sin que, en caso alguno esas interpretaciones constituyan denegación de justicia […] Este Alto Tribunal aprovechó la oportunidad para manifestar al jefe del Poder Ejecutivo de la República, que seguirá interpretando las leyes con el mismo criterio humanitario y progresista, sin negar la protección legal a quien tenga derecho a obtenerla, colaborando de esta suerte, a la realización del programa de gobierno que el Ejecutivo Federal está llevando a la práctica en provecho de la sociedad (Cabrera Acevedo, 1999: 281).

En el mismo informe agregó que los funcionarios y empleados del Poder Judicial cuyas remuneraciones excedían los doscientos pesos mensuales, habían aceptado gustosos

> la invitación del Partido Nacional Revolucionario, que se les comunicó por medio de una circular, para cooperar con el Comité Ejecutivo Nacional a la integración del capital, en lo que respecta a las acciones de la serie "C" correspondiente al Banco Nacional de Crédito Ejidal, de acuerdo con la Ley del Crédito Agrícola. La cantidad total aportada para la compra de las acciones referidas alcanza la suma de $ 5 350.00. De este modo, el personal de funcionarios y empleados antes citado, trató de satisfacer una obligación moral que tiende al mejoramiento económico de las clases campesinas del país, lo cual constituye uno de los objetivos principales del gobierno (Cabrera Acevedo, 1999: 283).

Más adelante, la identidad ideológica de la Corte parece tomar cada vez más como referente directo al programa político y jurídico de la revolución según se encontrara plasmado en la Constitución de 1917, y no la ideología o los programas del gobernante en turno. Son ejemplares de esta orientación las palabras de Alfonso Guzmán Neyra en el informe correspondiente a 1960. En relación con los "cohetes espaciales e ideológicos que se entrecruzan en todas direcciones", esto es, haciendo alusión a las controversias políticas e ideológicas de la Guerra Fría, Guzmán Neyra señaló lo siguiente:

> Este singular juego de luces no es más que la manifestación objetiva de distintas maneras de pensar, que pretende trazar nuevas rutas para un viejo anhelo de la humanidad, la de la felicidad humana; pero los mexicanos no debemos deslum-

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 246 09/12/19 12:28

> brarnos ni aturdirnos por el estallido de los cohetes ideológicos o materiales, porque hace cincuenta años la ruta fue trazada, y la Constitución de 1917, que recogió las esencias más puras de ese movimiento libertario […] la mejor brújula para orientarnos en nuestro progreso, porque en ella se conjugan el ideal y la experiencia, la atención del interés individual y la del interés social, la decisión y la prudencia […] (Cabrera Acevedo, 2003: 106).

Para Guzmán Neyra, la Constitución recogía lo bueno del pasado y daba cabida a aspiraciones y conceptos progresistas. En el informe correspondiente a 1973, previo a su retiro como ministro y como presidente de la Suprema Corte, Guzmán Neyra reiteró su identificación ideológica con la ley y con la Constitución con las siguientes palabras:

> Se ha criticado a la Corte en ocasiones, considerándola retrógrada, retardataria, porque no se aviene a las ideas de ciertos grupos políticos, sin pensar que nuestra ideología está en la ley, y de que mientras no se abrogue por los conductos debidos, ningún magistrado puede actuar contrariándola, porque dejaría de ser un limpio realizador de la justicia, como es su deber […] Claro que los señores ministros, y yo como uno de los últimos, tenemos ideología, la ideología que está en la Constitución, y en función de ella ejercemos la justicia legal (Cabrera Acevedo, 2004: 101-102).

Ni siquiera después de los dramáticos acontecimientos del 2 de octubre de 1968, que hubieran podido motivar un pronunciamiento abierto de los ministros a favor del gobierno del presidente Díaz Ordaz como defensor del orden y la legalidad y, por tanto, en contra del desorden y la violencia políticos, provocaron en los discursos del presidente y de dos ministros que se incorporaron a la Corte poco después, algo más que algunas alusiones veladas.

En el informe presentado por el presidente de la Corte, Agapito Pozo, correspondiente al año judicial de 1968, y que fuera también el último en su calidad de ministro y de presidente, se dice lo siguiente:

> …debemos reconocer que es digno de alabanza el hecho de que con los rudimentarios medios con que venimos contando, se haya podido erigir el monumento de respeto y confianza con que el pueblo de México premia a la Justicia Federal, comprometiendo así nuestra responsabilidad; porque sean cuales fueren los defectos y deficiencias de los regímenes legalistas, siempre será verdad que superan en beneficio cuantos han pretendido substituirlos, máximo cuando los innovado-

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 247 09/12/19 12:28

> res se caracterizan por su finalidad destructora de cuanto ha acumulado la civilización en el transcurso de los siglos y más que nada, por el aniquilamiento de la persona humana en lo que tiene de libre y respetable.
>
> […]
>
> Cada generación anhela conservar sin mácula la bandera a cuyo sombra librara sus batallas y pugnó porque los principios que inspiraran su ideario fueran inmarcesibles. Que a nosotros corresponda erigir la bandera de la legalidad en el caos de violencia que nos amenaza y que cuando alguien pretenda mancillarla con actos arbitrarios, siga escuchándose dentro de los horizontes de la Patria el pregón que a diario proclamamos: "La Justicia de la Unión ampara y protege…" (SCJN, 1968: 37-38, 39).

Estos párrafos parecen contener una alusión a los impulsos revolucionarios que avivó fuertemente la revolución cubana en América Latina, y también quizá —pero de manera mucha más velada— a los movimientos y protestas estudiantiles y sociales de ese año en nuestro país. El discurso descalifica a esos movimientos en lo que tengan de radicales, de violentos y destructores de lo "acumulado por la civilización" hasta ese momento, pero frente a ellos no hace una defensa directa del régimen político imperante en México, sino de la legalidad como un sistema que permite el cambio ordenado y paulatino, y cuyo último guardián en nuestro país es la Justicia de la Unión. En este sentido, no puede decirse que se trate de una posición meramente conservadora o reaccionaria. Tómese en cuenta, además, que el presidente de la SCJN no pronunció el elogio del jefe del Ejecutivo —al que en otra parte agradece el apoyo que permitió la realización de la reforma judicial— que hicieron otros, al considerar que el presidente Díaz Ordaz había salvado la institucionalidad del país ese mismo año.[7]

Por su parte, los dos ministros que fueron recibidos en el Pleno de la Corte el 15 de octubre de 1968 (nótese la fecha) expresaron, entre otras cosas, lo siguiente:

[7] Así, por ejemplo, en el discurso de contestación al informe presidencial de 1968, el diputado José de las Fuentes Rodríguez concluyó su alocución con las siguientes palabras: "Y por ello nuestro pueblo, señor Presidente, cierra filas alrededor de usted, ratifica su fe en las cualidades de estadista que lo distinguen y le reitera su apasionada confianza porque sabe que, bajo su guía, puede marchar seguro por las amplias rutas que usted le ha marcado hacia el patriotismo sin tacha, la paz dinámica, el progreso material y la superación moral". Véase Cámara de Diputados (2006: 309 y ss.).

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 248 09/12/19 12:28

> Nadie duda de que nuestra época vive bajo el signo de la inquietud y la repulsa; el derecho no se ha escapado a la incredulidad y la justicia es considerada frágil e insuficiente; a quienes proclaman el derecho como salvaguarda del orden y la libertad, se oponen los que naturalmente desembocan en el anarquismo, pero el derecho no es, tomado en su conjunto, más que un simple enunciado abstracto; la designación de aquello que los hombres no tienen más remedio que hacer por el hecho estricto de vivir en sociedad. Aciertan pues, los que piensan que el juez, al aplicar el derecho, vive una situación angustiosa y dramática […]
>
> La Constitución no es un cuerpo jurídico seco y formal; no basta enunciar sus textos, es indispensable incorporarlos a la vida diaria y convertirlos en realidad cotidiana. El Poder Judicial Federal tiene a su cargo esta magna responsabilidad […] (SCJN, 1968: 114-116).

Y también lo siguiente:

> El problema de nuestra hora, que sé bien no puede ser ajeno a las meditaciones de esta Honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación, es el de las relaciones entre el poder y la libertad […]
>
> Sin seguridad no habrá jamás libertad; pero a falta de libertad tampoco habrá seguridad […]
>
> La libertad se vive y no se ve; pero porque la libertad se vive dentro de la comunidad del Estado, es de la obligación de cualquier Poder Judicial del mundo, prestar seguridad a la libertad (SCJN, 1968: 109-110).

Los primeros párrafos citados corresponden al discurso de Salvador Mondragón Guerra, quien había seguido la carrera judicial, mientras que los segundos fueron tomados del discurso de recepción de Luis F. Canudas Orezza, quien provenía de altos cargos en la administración pública. En ambos casos, la referencia a los sucesos y movimientos sociales de 1968 (y años anteriores) pueden leerse, si acaso, sólo entre líneas.

En resumen: el control de la composición de la Suprema Corte por el presidente de la república y su partido no constituyó sino sólo una de las formas sutiles en que el régimen político imperante favorecía la conformidad política e ideológica de ese Alto Tribunal. Sin embargo, no puede decirse que dicho régimen haya intentado lograr la subordinación incondicional de los juzgadores federales a través de la politización de los nombramientos, sino que permitió el desarrollo de una carrera judicial autónoma que, con el tiempo, permitió un grado apreciable de independencia judicial, así como la prevalencia de criterios

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 249 09/12/19 12:28

profesionales y técnicos en la resolución de la mayoría de los asuntos que llegaban al conocimiento del Poder Judicial de la Federación.

Reflexiones finales

¿Cuáles son la conclusiones centrales que se derivan del repaso que hemos hecho en los apartados anteriores? La principal parece ser que, a pesar del control autoritario que la presidencia de la república y el partido dominante ejercieron efectivamente sobre la vida política del país a partir de los años treinta, el Poder Judicial y la impartición de justicia estuvieron relativamente ajenos a los procesos políticos e ideológicos de la época, siguiendo en los hechos, por así decirlo, la línea marcada por el Constituyente de Querétaro: permitir la construcción de una justicia independiente, técnica y profesional. Prueba de ello es que la mayoría de las importantes reformas que se hicieron durante el periodo examinado fueron propuestas por el propio Poder Judicial, o contaron con la anuencia explícita de éste, y estuvieron encaminadas a resolver los problemas propios de la judicatura federal, en primer término el rezago. Aunque también hubo cambios que tuvieron el propósito abierto de excluir ciertas cuestiones políticamente sensibles del conocimiento del Poder Judicial y de lograr mayor conformidad de los integrantes de la judicatura con las orientaciones políticas e ideológicas del momento, la tendencia general es la que acabamos de apuntar.

La vida interna del partido dominante no produjo propuestas importantes en materia de justicia, ni las reformas finalmente aprobadas por sus representantes legislativos estuvieron prefiguradas en los planes de gobierno y los programas de acción respectivos. Quizá ello se deba, en parte al menos, a la convicción de que los principales y más efectivos canales de resolución de los conflictos sociales eran de tipo político y no judicial. Por el contrario, como se ha señalado, las propuestas y las reformas fueron producto de la iniciativa independiente del presidente de la república en turno, con base o con anuencia en los reclamos y peticiones del propio Poder Judicial. Sin embargo, el proceso de cambio social general, así como la modernización acelerada de la sociedad mexicana, llevaron a que, a partir de los años ochenta, la impartición de justicia apareciera, cada vez más, como un elemento de gran relevancia en el desarrollo integral del país, como factor de seguridad jurídica y de defensa y protección de los derechos ciudadanos. Ello se reflejó paulatinamente en los planes, programas y plataformas electorales del partido, pero ello ocurrió en un momento en que el tema ya era patrimonio común de todas las fuerzas políticas nacionales. Cabe apuntar, no obstante, que las mayores y más importantes reformas en

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 250 09/12/19 12:28

materia judicial —las de 1987 y 1994— fueron propuestas por miembros del Partido —los presidentes De la Madrid y Zedillo— que no formaban parte de la clase política "tradicional".

La relación entre la política y el Poder Judicial siempre ha sido compleja, dado la tendencia general de la primera a ocupar e instrumentalizar cualquier espacio de poder, como lo es la misma organización judicial. Como hemos visto, ni el régimen político ni su partido intentaron avasallar al Poder Judicial de la Federación, y ello permitió el surgimiento de una institución sólida que ha ido evolucionando cada vez más al ritmo del cambio en la sociedad mexicana. Ello no significa, desde luego, que el Poder Judicial no requiere nuevas transformaciones, pero mientras ellas llegan, es de desearse que el otrora partido dominante, el PRI, defienda la institucionalidad judicial que, de un modo u otro, contribuyó a construir.

Bibliografía

Caballero Juárez, J. A. 2009. "De la marginalidad a los reflectores: El renacimiento de la administración de justicia en México", en I. Bizberg y L. Meyer (coords.), *Una historia contemporánea de México.* Tomo 3*: Las instituciones*. Ciudad de México: Editorial Océano/El Colegio de México.

_____. 2010. "Amparos y *abogángsters*: La justicia en México entre 1940 y 1968", en E. Servín (coord.), *Del nacionalismo al neoliberalismo, 1940-1994*. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas/Fondo de Cultura Económica/Consejo Nacional para la Cultura y las Artes/Instituto Nacional de Estudios de la Revolución Mexicana/Fundación Cultural de la Ciudad de México.

Cabrera Acevedo, L. 1968. *El Poder Judicial Federal mexicano y el Constituyente de 1917*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.

_____. 1997. *La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del presidente Plutarco Elías Calles (1924-1928)*. Ciudad de México: SCJN.

_____. 1999. *La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del general Lázaro Cárdenas (1935-1940)*. Tomo I. Ciudad de México: SCJN.

_____. 2003. *La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del presidente Adolfo López Mateos (1959-1964)*. Ciudad de México: SCJN.

_____. 2004. *La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del presidente Luis Echeverría Álvarez (1971-1976*). Ciudad de México: SCJN.

Cámara de Diputados. 2006. *Informes presidenciales: Gustavo Díaz Ordaz*. Ciudad de México: Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LX Legislatura.

Camp, R. A. 1991. *Mexican Political Biographie, 1884-1934*. Austin: University of Texas Press.

_____. 1992. *Biografías de políticos mexicanos, 1935-1985*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 251 09/12/19 12:28

_____. 2011. *Mexican Political Biographies, 1935-2009*. 4a ed. Austin: University of Texas Press.

Cossío Díaz, J. R. 2014. *La justicia prometida: El Poder Judicial de la Federación de 1900 a 1910*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica/Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.

De la Madrid Hurtado, M. 1998. *El ejercicio de las facultades presidenciales*. Ciudad de México: Editorial Porrúa/Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Domingo, P. 2000. "Judicial Independence: The Politics of the Supreme Court in Mexico", en *Journal of Latin American Studies*, vol. 32, núm. 3, octubre, pp. 705-735.

Fix-Fierro, H. 2003. "La reforma judicial ¿de dónde viene?, ¿hacia dónde va?", en *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, núm. 2, julio-diciembre, pp. 251-324.

_____. 2012. "Jorge Carpizo, la jurisdicción constitucional y los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación", en H. Fix-Zamudio y C. Astudillo (coords.), *Estatuto del juez constitucional en América Latina y Europa: Libro homenaje al doctor Jorge Carpizo*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Magaloni, B. 2003. "Authoritarianism, Democracy, and the Supreme Court: Horizontal Exchange and the Rule of Law in Mexico", en S. Mainwaring y C. Welna (eds.), *Democratic Accountability in Latin America*. Nueva York: Oxford University Press.

Partido Acción Nacional (PAN). 1994. *La fuerza de la democracia: Plataforma política 1994-2000*. Ciudad de México: PAN.

Partido de la Revolución Democrática (PRD). 1994. *Plataforma electoral*. Ciudad de México: Instituto de Estudios de la Revolución Democrática.

Presidencia de la República. 1984. *Diccionario biográfico del gobierno mexicano*. Ciudad de México: Presidencia de la República/Diana.

Partido Revolucionario Institucional (PRI). 1981a. *Historia documental del Partido de la Revolución.* Tomo 2: *PNR 1933*. Ciudad de México: PRI, Instituto de Capacitación Política.

_____. 1981b. *Historia documental del Partido de la Revolución.* Tomo 3*: PNR-PRM 1934-1938.* Ciudad de México: PRI, Instituto de Capacitación Política.

_____. 1982a. *Historia documental del Partido de la Revolución.* Tomo 5: *PRM-PRI 1945-1950.* Ciudad de México: PRI, Instituto de Capacitación Política.

_____. 1982b. *Historia documental del Partido de la Revolución.* Tomo 7: *PRI 1957-1962.* Ciudad de México: PRI, Instituto de Capacitación Política.

_____. 1984a. *Historia documental del Partido de la Revolución.* Tomo 10: *PRI 1975-1980.* Ciudad de México: PRI, Instituto de Capacitación Política.

_____. 1984b. *Historia documental del Partido de la Revolución.* Tomo 11*: PRI 1981-1983.* Ciudad de México: PRI, Instituto de Capacitación Política.

_____. 1990. *PRI. Documentos básicos 1990*. Ciudad de México: PRI, CEN-Secretaría de Información y Propaganda.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 252 09/12/19 12:28

_____. 1994. *Plataforma electoral 1994-2000: Certidumbre, responsabilidad y cambio para México*. Ciudad de México: Fundación Cambio XXI.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). 1968. *Informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su presidente el señor Lic. Agapito Pozo al terminar el año de 1968.* Ciudad de México: Antigua Imprenta de Murguía.

_____. 2013. *Semblanzas de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (1917-2013)*. Ciudad de México: SCJN.

Zedillo, E. 1994. *Las políticas del bienestar*. Ciudad de México: Partido Revolucionario Institucional.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 253 09/12/19 12:28

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 254 09/12/19 12:28

X. El secreto a voces

La guerra sucia en México y las raíces históricas de la impunidad*

*Gladys McCormick***

Le pedí a Ricardo que hiciera una lista de los centros de tortura clandestinos de los que sabía habían existido en Guadalajara en los años setenta.[1] Estalló en carcajadas por mi elección de palabras. "Todos sabían en dónde estaban, así que no había nada de clandestino en ellos. Su ubicación era un secreto a voces." El tenso espacio entre "secreto" y "a voces" se suspendía en el aire entre nosotros. Lo que volvía clandestinos a estos espacios no era que estuvieran escondidos de la vista del público. Por el contrario: el público debía saber sobre ellos y ese conocimiento tenía el propósito de infundir miedo. Lo que los volvía clandestinos era que estaban cubiertos por el manto de la impunidad oficial y que el Estado de derecho dejaba de importar una vez que un individuo ingresaba a ellos. Se buscaba que exhibieran el poder y la superioridad del gobierno en la lucha contra grupos guerrilleros, como el Partido de los Pobres, el Frente Revolucionario Armado del Pueblo y especialmente la Liga Comunista 23 de septiembre, en Guadalajara, la Ciudad de México, las montañas de Guerrero y más allá (Ávila Coronel, 2018; Bellingeri, 2003; Herrera Calderón y Cedillo, 2012; Aviña, 2014; Carr, 1992; Castellanos, 2007; Glockner Corte, 2007; Montemayor, 2007; Oikión Solano y García Ugarte, 2006; Condés Lara, 2007).

A lo largo de los años setenta, el gobierno estableció cárceles clandestinas en varios lugares, desde casas en colonias de clase media en Guadalajara hasta el Campo Militar número 1 en la Ciudad de México, el sótano de las oficinas de la Dirección Federal de Seguridad (DFS), los cuarteles del escuadrón de policía montada de la Ciudad de México en el conjunto de vivienda pública

* Traducción de Mariano Sánchez Talanquer.

** Departamento de Historia, Universidad de Syracuse.

[1] Entrevista con la autora, Guadalajara, octubre 2018. Me abstengo de revelar su nombre para proteger su identidad.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 255 09/12/19 12:28

de Tlatelolco y la base aérea militar en Pie de la Cuesta en Guerrero.[2] Aprovechando la idea de Giorgio Agamben de un estado de excepción, estos centros de tortura clandestinos eran espacios de excepción donde los encargados de aplicar la ley actuaban fuera de ella, en una suerte de "vacío jurídico", en nombre de la seguridad nacional (Agamben, 2005: 50-51). El debido proceso, entre otras protecciones legales, no aplicaba más a cualquiera que fuera designado como subversivo por su supuesta conexión con un grupo guerrillero. Dentro de estos espacios, los policías y militares dejaban de lado cualquier juramento que hubieran hecho al entrar a la fuerza, eludiendo los derechos civiles de los ciudadanos mexicanos en nombre de la guerra. Pero ésta no era una guerra convencional; era una guerra sucia. Esta guerra no convencional con un enemigo no convencional exigía el uso de tácticas no convencionales por el bien de la nación. Con la conciencia tranquila expresada en el lenguaje de la contrainsurgencia, militares y policías recurrían a prácticas extrajudiciales como parte de sus deberes oficiales —desde participar en la detención encubierta de sospechosos de subversión hasta sus brutales interrogatorios, que culminaban en su liberación, encarcelamiento o de manera creciente conforme avanzaba la década, en su desaparición (Ovalle, 2018). En esta fórmula, el acto de torturar no tenía que tratarse de extraer información; también podía ser acerca de infligir castigo en un transgresor sin rostro que el gobierno designaba como su "enemigo".

Al igual que el secreto a voces de los centros de detención clandestinos a los que aludía Ricardo en Guadalajara, el conocimiento sobre lo que pasaba en su interior se filtraba fuera de sus paredes. Familiares que buscaban información sobre el paradero de sus seres queridos clamaban saber lo que había sucedido. Los medios de comunicación diseminaban los mensajes gubernamentales sobre la amenaza que representaban los grupos guerrilleros. Incluso la ausencia del individuo detenido, encarcelado o desaparecido transmitía información a la comunidad en su conjunto de las consecuencias si uno se vinculaba, sabiéndolo o sin saberlo, con las guerrillas.

Esta guerra, con sus ostensibles "medidas provisionales y excepcionales", se extendía, por tanto, más allá de las cárceles clandestinas para abarcar a la sociedad entera, fomentando así una cultura del miedo resistente y autoreforzante (Agamben, 2005: 2, 29). El propósito tácito de esa cultura, como el secreto a voces, era enseñarle a la sociedad a no cuestionar las actividades extrajudiciales

[2] Existen muchas descripciones de estos centros de tortura clandestinos. Véase, por ejemplo, la descripción de Gallegos Nájera (2009) de un centro de tortura en la base militar de Pie de la Cuesta.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 256 09/12/19 12:28

del gobierno implementadas en nombre de la seguridad nacional; instruir a los ciudadanos a confiar en que su gobierno —de manera abierta o encubierta— actuaba por el bien común; e ilustrar lo que pasaría con aquellos actores sociales que sí cuestionaran la adopción de una postura bélica durante estos tiempos excepcionales. Lo que es tan trágico acerca de los elementos didácticos de la guerra sucia mexicana es que normalizó y volvió permanente el debilitamiento del Estado de derecho, lo que explica por qué la impunidad en la crisis de seguridad de hoy parece tan profundamente intratable. De ahí el porqué concluyo este ensayo sosteniendo que las raíces de la guerra contra las drogas de hoy se encuentran en cómo el gobierno usó el estado de excepción para legitimar sus acciones contrainsurgentes en la guerra sucia de los setenta.

En este ensayo, exploro por tanto cómo el concepto de guerra sucia aplica al caso de México bajo el gobierno del Partido Revolucionario Institucional (PRI) durante los largos años setenta.[3] Esbozo una definición de guerra sucia y procedo a matizar esta definición utilizando evidencia empírica proveniente de extensa investigación de archivo y entrevistas de historia oral. Sostengo que la versión mexicana de una guerra sucia comenzó con la brutal represión de las movilizaciones populares el 2 de octubre de 1968 y concluyó en 1982, cuando el gobierno, convencido de que ya los había destruido, declaró una amnistía a los integrantes de la guerrilla. Durante este periodo, los militares y la policía, a veces colaborando como fuerzas especiales, detuvieron, torturaron, encarcelaron y desaparecieron a sospechosos de insurgencia usando una gama de técnicas contrainsurgentes de la Guerra Fría. Estudio estas técnicas y las comparo con otras guerras sucias del siglo XX tardío en América Latina, incluyendo las del cono sur (Feitlowitz, 2012; Stern, 2004; Menjívar y Rodríguez, 2005; Langland, 2013, Gill, 2004). Reflexiono sobre la forma en que el estilo particular de represión gubernamental implementado durante la guerra sucia normalizó la impunidad en la sociedad mexicana y planteo que esta normalización ayudó a arraigar la impunidad en México hasta el día de hoy.

Llegué a este ejercicio después de años de investigar cómo el PRI aprendió a hacer uso de la represión de manera estratégica, y a menudo clandestina, para promover y proteger su monopolio sobre el poder estatal. En particular, me he enfocado en periodos de crisis política, cuando el régimen gobernante se vio

[3] No estoy sola, ni soy la primera en hacer un llamado a analizar la guerra sucia en los largos años setenta en México. Véase, por ejemplo, Dios Corona (2004); Mendoza García (2011), Sotelo Marbán (2012). Más recientemente, Ovalle (2018); Ávila Coronel (2019); Cedillo (2019); y los colaboradores en Pensado y Ochoa (2018) están todos de acuerdo en la utilidad del término para México.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 257 09/12/19 12:28

amenazado por sectores populares dentro de sus bases de apoyo, como campesinos, para ilustrar la naturaleza del dominio priista. En mi trabajo previo, estudié el desarrollo de cooperativas de producción de azúcar a gran escala en el México rural a mediados del siglo XX como un microcosmos histórico. Utilicé el ejemplo de Rubén Jaramillo y sus hermanos, Porfirio y Antonio, en Morelos y Puebla para sostener que el gobierno recurrió a una variedad de estrategias, incluyendo la institucionalización de la corrupción, el uso selectivo de la violencia y la manipulación de la memoria colectiva. Ese proyecto concluyó con el brutal asesinato de Rubén Jaramillo, junto con la mayoría de su familia inmediata, en la víspera de la visita de John F. Kennedy a México en 1962. Sostengo que estos asesinatos forzaron el despertar del México urbano, como lo narró Carlos Fuentes en *Tiempo Mexicano* (1971), dejando claro que el PRI era capaz de actos horríficos de represión y había estado llevando a cabo dichos actos en zonas rurales por mucho tiempo, lejos del ojo público.

Después me sumergí más en el estudio de la violencia política, tratando de decodificar cómo el régimen gobernante mantuvo su poder por tanto tiempo como lo hizo. Decidí explorar la historia de los presos políticos y el uso de la tortura como parte de las tácticas contrainsurgentes empezando a fines de los años sesenta y hasta el principio de los ochenta. En este proyecto, establecí una base analítica y una cronología de la manera en que el uso de la tortura por agentes gubernamentales maduró y se volvió crecientemente sofisticada durante la Guerra Fría. Lo que argumento es que lo que puede llamarse un estado de excepción permitió que segmentos del aparato de seguridad gubernamental —actuando con impunidad total— no se sintieran obligados hacia el gobierno de México ni, hasta cierto punto, al de EUA. En otras palabras, las agencias estatales operaron en un espacio liminal en el que sus líderes, agentes, informantes y aliados podían aplicar el Estado de derecho de manera selectiva en servicio de sus propias agendas, con el pretexto de mantener la seguridad nacional.

La Dirección Federal de Seguridad (DFS) fue quizá la agencia gubernamental que de forma más notable operó en este espacio liminal y "excepcional" —más notable por sus operaciones brutalmente efectivas contra los llamados "subversivos" y, más tarde, los *narcos* (Aguayo, 2001; McCormick, 2016). Para recordar al lector, la DFS era el brazo operativo de los servicios de inteligencia mexicanos y estuvo activa desde 1947 hasta que fue disuelta en 1985, como resultado de su implicación en el asesinato de Enrique "Kiki" Camarena, un agente de la *Drug Enforcement Agency* (DEA) estadounidense. La DFS mantuvo bajo vigilancia a miles de organizaciones e individuos, amasando un impresionante archivo de

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 258 09/12/19 12:28

material que, aunque inconsistente en la calidad del análisis, contiene información invaluable (Padilla y Walker, 2013). Los objetivos del espionaje incluyeron activistas de izquierda, políticos reformistas y líderes sindicales que maniobraban dentro del sistema corporativo. Por su agenda operativa, la DFS complementaba sus actividades de vigilancia con estrategias más agresivas para cooptar y socavar la disidencia en contra del gobierno. Esto significó que la DFS ayudó a la rama ejecutiva a manejar las contiendas electorales y supervisar a las varias ramas de gobierno, y cuando fue necesario, intervenir para tirar de las riendas a algún líder demasiado ambicioso o para colocar simpatizantes en puestos clave. Temprano en su historia, los agentes de la DFS exageraron la amenaza que presentaban los sujetos bajo vigilancia para justificar el mandato y el presupuesto de la agencia. Sin embargo, a medida que la Guerra Fría se calentaba, la DFS ya no necesitaba recurrir a la exageración por el miedo genuino que el gobierno tenía de la infiltración comunista, en especial de la rama ejecutiva, así como por la efectividad del miedo fabricado por la DFS para justificar su misión.

En ausencia de supervisión gubernamental, los agentes de la DFS se deslizaron hacia prácticas ilegales que iniciaron primero en su capacidad oficial, como al interior de las cámaras de tortura, pero gradualmente se expandieron para incluir la colaboración con el crimen organizado. Este espacio liminal, habitado por la DFS y otros, se transformó en lo que Al McCoy llama el "inframundo encubierto": un lugar en el que los servicios secretos y mafias criminales actuaron sin restricciones, con sus actividades auspiciando el ascenso del tráfico de drogas (McCoy, 2019). Aunque McCoy se enfoca en Asia, muchas de sus conclusiones son aplicables al caso mexicano, en especial a medida que estudiamos la resbalosa transición de la guerra sucia a la guerra contra las drogas en las últimas décadas del siglo XX. En otras palabras, los efectos persistentes de las agresivas campañas contrainsurgentes de los militares y las fuerzas policiacas especiales —especialmente las actividades de la DFS— alimentaron el crecimiento de las organizaciones de tráfico de drogas que comenzaron a principios de los ochenta. Las actividades de la DFS arraigaron la impunidad y la volvieron durable, y esa durabilidad se transfirió de las actividades contrainsurgentes a las conexiones con el narcotráfico y el crimen organizado. Ésta es una rica línea de investigación que los académicos están apenas empezando a explorar. McCormick, 2018; Cedillo, 2019; Aviña, 2016 y 2018; Teague, 2019). Yo animaría a otros a realizar investigación sobre el nexo entre la guerra sucia y la guerra contra las drogas de hoy, para comprender mejor la crisis de seguridad que aflige al país.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 259 09/12/19 12:28

He utilizado una amplia gama de fuentes para contar estas historias. Empecé primero trabajando con los archivos desclasificados de la DFS en la galería 1 del Archivo General de la Nación apenas días después de su liberación en el verano de 2002. Durante los siguientes diez años, escarbé esta colección con la certeza de que algún día, el acceso se restringiría de nuevo. Contenía demasiados secretos, demasiados nombres, demasiados detalles sobre el funcionamiento interno de la maquinaria del PRI para permanecer abierta por mucho tiempo, en especial si el PRI regresaba al poder. Lo hizo en 2012 con Enrique Peña Nieto y poco después los académicos que trabajaban con estos documentos atestiguaron una reclasificación informal de los archivos de la DFS. Al principio, ocurrió bajo la égida de la protección de derechos de privacidad, dando acceso sólo a versiones públicas de los eventos. Sin embargo, incluso esas versiones públicas se volvieron crecientemente anémicas: se perdían páginas y secciones enteras aparecían tachadas. Quienes accedimos a los archivos en el periodo inicial estamos sumamente conscientes de la pérdida de información valiosa para investigadores en el futuro y para la sociedad mexicana en su conjunto. No sólo los archivos de la DFS contienen reportes detallados (aunque algunas veces de calidad y fuente dudosa) sobre todo tipo de eventos clave en todo México, también incluían fotografías, grabaciones, transcripciones, documentos confiscados y otros materiales que proveen evidencia invaluable de momentos subestudiados de la historia moderna de México.

Además de los archivos de la DFS, también desenterré documentos de la Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales, la Secretaría de Defensa Nacional y un montón de otras agencias gubernamentales. Recolecté reportes de derechos humanos disponibles sobre el tema, incluyendo de la Comisión Nacional para los Derechos Humanos-México (2001) y de la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (2006).[4] Trabajé con testimonios y recuentos de primera mano de los eventos en cuestión, incluyendo aquellos que pertenecen a las varias ramas del Archivo de la Palabra, los de la Comisión de la Verdad de Guerrero (2014) y otros disponibles en forma escrita (Oikión Solano, 2011; Mendoza Salgado, 2008). También he recolectado numerosas entrevistas con una multiplicidad de participantes en estos eventos a lo largo de México. Las historias orales mostraron la importancia de prestar atención a las formas en que la memoria colectiva, en especial cuando resulta

[4] Nótese que el reporte final de la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado fue fuertemente editado, por lo que me basé en el "Borrador del Informe de la Guerra Sucia".

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 260 09/12/19 12:28

del trauma compartido, "es un proceso intensamente político"; una lucha por atribuir significado al pasado, con una capacidad crucial de influir en el presente (Stern, 2004: 123). Que tantas personas me hayan confiado su historia, incluyendo víctimas y perpetradores de tortura así como sus familias, ha sido una experiencia profundamente aleccionadora. Mi compromiso y dedicación con todas estas fuentes e individuos se mantiene, en especial en ausencia de una comisión de la verdad efectiva en México.

Por tanto, las siguientes reflexiones sobre si el concepto de guerra sucia aplica o no a México surgieron de una revisión cuidadosa de fuentes cruciales, así como del estudio detallado de los eventos históricos del periodo 1968-1982. Éste es el periodo durante el cual los estudiosos sostienen que México atestiguó una guerra sucia semejante a lo que ocurrió en un momento similar en el cono sur y en otras partes de América Latina. Como con todos los fenómenos históricos, los largos años setenta en México tiene particularidades únicas del caso que la diferencian de otras instancias de guerra sucia. Esas particularidades incluyen la apertura de las puertas de México a exiliados huyendo de dictaduras brutales en América del Sur durante la administración de Echeverría, la ausencia de una fecha de inicio y terminación definitiva de la guerra sucia y la presencia moderada de los militares en los asuntos domésticos. Estos puntos proveen contrastes específicos con los casos argentino y chileno, por ejemplo. Pero contrario a los argumentos que insisten en el excepcionalismo mexicano, esas particularidades no son una razón "para tirar al niño con el agua de la bañera". Aunque lo diferencien de formas importantes, las características específicas del caso mexicano no le quitan al marco conceptual de la guerra sucia cierto poder explicativo.

Aparte de su inherente pobreza conceptual, recurrir al excepcionalismo acarrea el riesgo de negar y silenciar más las voces de las víctimas y sus familias que claman por un relato definitivo de lo que han atravesado. Ellos merecen que sus voces sean escuchadas y el gobierno reconozca lo que se les hizo. Aunque las administraciones de Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto tuvieron oportunidades de crear una comisión de la verdad, eligieron no hacerlo. Aunque Andrés Manuel López Obrador aseguró a los votantes que él instalaría una, sigue sin actuar sobre esta promesa de campaña. Dejando de lado la muy real necesidad de una comisión de la verdad transparente, adecuadamente financiada e independiente, México no ha tenido un proceso de justicia transicional que marque un punto de quiebre institucional que termine la guerra sucia, a pesar de las promesas de la inhabilitada Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (Femospp). Tampoco fueron

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 261 09/12/19 12:28

retirados los militares u otras agencias gubernamentales que cometieron estos abusos. Quedamos así con un relato histórico incompleto, sin un camino judicial para castigar los abusos y sin políticas que prevengan la repetición de esos actos. Hago un llamado a los académicos y tomadores de decisiones a ser muy cuidadosos en no seguir silenciando este capítulo doloroso de la historia de México. En todo caso, deberíamos utilizar nuestra posición privilegiada para exigir un recuento completo de la guerra sucia, incluyendo una reflexión sobre el daño infligido al Estado de derecho, para que la sanación social —de estas heridas, al menos— pueda comenzar.

Para sentar las bases de por qué la guerra sucia provee un armazón analítico útil para el análisis de los largos años setenta en México, partamos del punto de que el Estado conducido por el PRI creó un muy exitoso proyecto autoritario de modernización (McCormick, 2016). Como lo definí en otro lado, el autoritarismo del PRI incorporó un conjunto de relaciones flexibles entre Estado y sociedad que sirvieron para reforzar el poder del Ejecutivo central (Middlebrook, 1995; Linz, 2000). La gama y especificidad de estas relaciones permitieron al Ejecutivo central dar la apariencia de procesos democráticos aun cuando naturalizó el dominio de un solo partido. El monopolio del régimen gobernante sobre el manejo de recursos y el control sobre las narrativas fundadoras del México moderno le garantizaron su posición como interlocutor entre diferentes sectores sociales, lo que ayudó a mantener a raya las amenazas en la casilla electoral. Como podía esperarse con la dominancia prolongada del gobierno de un solo partido, los desafíos lanzados por movimientos populares periódicamente resistieron el poder dispersor de las redes clientelares y las tácticas de divide-y-vencerás. En esos casos, el Estado priista no dudó en hacer uso vertical y selectivo de la fuerza coercitiva para proteger la integridad del sistema e intimidar a aquellos sectores sociales que presentaban lo que sus agentes consideraban demandas irrazonables (Eckstein, 1977; Adler Hellman, 1983).

Los momentos de crisis política —como octubre de 1968 y durante los ataques subsecuentes de grupos guerrilleros— en los que el Estado priista enfrentó tal amenaza que recurrió a la violencia, proveen evidencia notable contra estudiosos que lo ven como un "*laissez faire* involuntario de un Estado débil, cuyas élites eran a menudo incapaces de imponer su voluntad" (Knight, 2005: 38). Como sostienen Steven Levitsky y Lucan Way, los regímenes autoritarios como el mexicano utilizan la coerción tanto de baja como de alta intensidad a través de una variedad de instituciones estatales que "otorgan a los gobiernos con las herramientas para monitorear, cooptar, intimidar y reprimir a opositores potenciales, tanto dentro como fuera del régimen" (Levitsky y Way, 2010: 57).

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 262 09/12/19 12:28

Equipado con un arsenal de estrategias, este gobierno fue exitoso porque cuando uno de los suyos o alguien externo amenazó su control, pudo echar mano de una diversidad de medidas correctivas, aunque con grados distintos de éxito. De tal manera que hago eco de lo dicho por Wil Pansters, quien sostuvo que se ha puesto tanta atención a distinguir el "autoritarismo *moderado*"[5] de México de otros casos de regímenes represivos en América Latina que los estudiosos han "sin querer contribuido a subestimar o enmascarar la violencia y la coerción —el 'lado oscuro'— de la construcción de Estado" (Pansters, 2012: 8.).

El "lado oscuro" estuvo a plena vista durante la guerra sucia, cuando militares y policías detuvieron, torturaron, encarcelaron y desaparecieron a enemigos del Estado. Algunas víctimas pertenecían a alguno de los varios grupos de guerrilla urbana y rural, mientras que otros eran familiares o espectadores inocentes. De cualquier modo, cayeron en la categoría de "subversivos" —un enemigo interno tan peligroso para el tejido social que el gobierno tenía que socavar el Estado de derecho establecido para lidiar con este enemigo no convencional. Regresando a la teorización del estado de excepción de Agamben, la amenaza representada por estos llamados "subversivos" imbuyó a miembros de la policía y el ejército de la autoridad necesaria para privar a un individuo de su ciudadanía, dejar a un lado el debido proceso y darles el papel de enemigos sin rostro del Estado (Agamben, 2005). El público en general podía estar sólo en parte consciente de la existencia de tal emergencia nacional, captando de forma periódica destellos de que algo andaba mal en el orden social o digiriendo fragmentos censurados de noticias de amenazas guerrilleras. Los mexicanos desarrollaron lo que Steve Stern llama "el hábito de la negación o de mirar hacia otro lado en asuntos de violencia estatal" (Stern, 2004). Hubo excepciones a este hábito de negación, concretamente en el activismo creciente de familiares exigiendo conocer el paradero de sus hijos o hijas; no obstante, la abrumadora mayoría de mexicanos siguieron con sus asuntos independientemente del terror estatal ocurriendo en medio de ellos (Poniatowska, 1971; McCormick, 2017).

Antes de 1968, el gobierno mexicano tenía ya un largo historial de encarcelamiento de disidentes, como Demetrio Vallejo, el líder ferrocarrilero, y David Alfaro Siqueiros, el muralista y conocido comunista (Condés Lara, 2007). También había enfrentado movilizaciones sociales masivas, comenzando con las huelgas de maestros en 1959, y ahuyentado amenazas guerrilleras menores como la de Ciudad Madera en 1965. Agentes gubernamentales habían asesinado líderes rurales, como Rubén Jaramillo en 1962, e incluso orquestado masacres

[5] Cursivas del autor citado.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 263 09/12/19 12:28

en comunidades rurales como Atoyac en 1967. Sin embargo, los eventos de 1968 subieron de manera dramática la apuesta de la guerra interna, estimulada por un *ethos* de Guerra Fría en profundización, insatisfacción creciente dentro de un orden político restringido y, lo más dramático, por la implementación estatal de tácticas contrainsurgentes contra amenazas internas. Que las movilizaciones y la masacre subsiguiente se desarrollaron con las Olimpiadas como telón de fondo internacionalizó 1968, atando la agitación doméstica con eventos que ocurrían por todo el mundo, incluyendo EUA, Francia, Yugoslavia y otros teatros globales del movimiento juvenil.

Mientras que antes de 1968 las filas de los llamados "subversivos" abarcaban sobre todo trabajadores, intelectuales y líderes rurales, ahora incluían mujeres y los hijos de una emergente clase media urbana educada. Este aumento en el activismo coincidió con una restricción aún mayor de los espacios en los que la gente joven se había congregado, a través de una mayor vigilancia de los campus universitarios y el cierre de la mitad de las escuelas normales rurales en 1969. De manera concomitante, asumir las señas culturales "jipitecas" —la música roquera, las barbas, las minifaldas— atrajo la atención de oficiales de policía y militares sobre los jóvenes (Bartra, 2007; Pensado, 2015). La intensificación de la vigilancia sobre los jóvenes normalizó así el ojo siempre atento entre ellos de los cuerpos de seguridad, al mismo tiempo normalizando la sospecha de que los jóvenes mexicanos podrían estar albergando a un enemigo externo o, como una población cuya inmunidad había sido comprometida, ser susceptibles a influencias peligrosas y contagiosas. Ser joven era ser sospechoso.[6]

Junto con la ampliación de la categoría de subversivo y la mayor restricción de los canales de expresión política, especialmente para los jóvenes, los agentes gubernamentales aplicaron tácticas contrainsurgentes desarrolladas en teatros de la Guerra Fría.[7] El gobierno mexicano utilizó fuerzas especiales clandestinas, aceptó el apoyo de servicios militares y de inteligencia estadounidenses y aplicó innovaciones en formas psicológicas de interrogatorio. Una de las primeras fuerzas especiales clandestinas fue el Batallón Olimpia, que reunió a miembros especialmente entrenados del ejército y la policía para enfrentar de manera encubierta la amenaza emergente presentada por las movilizaciones estudiantiles en la antesala de los Juegos Olímpicos de 1968. Integrantes de este batallón

[6] Aunque más allá del alcance de este capítulo, las mujeres jóvenes fueron parte de las filas de las guerrillas y de las detenciones. Véase, por ejemplo, Calderón y Cedillo (2012); Rayas Velasco (2009), y Aguilar Terrés (2014).

[7] Describo estas tácticas en detalle en "The Last Door" y en "Torture and the Making of a Subversive" (2018).

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 264 09/12/19 12:28

infiltraron los círculos de liderazgo del movimiento estudiantil y estuvieron presentes en el terreno en la plaza de Tlatelolco en el funesto día de la masacre del 2 de octubre. Poco después, comenzaron a operar los llamados Halcones, integrados por ex miembros de fuerzas militares y policiacas así como matones a sueldo: actuando como provocadores, rompiendo huelgas e incitando disturbios para justificar ataques de las fuerzas gubernamentales sobre los movimientos sociales (Femospp, 2006: 187). El 10 de junio de 1971, sus integrantes lideraron el Halconazo, también conocido como la masacre de Corpus Christi, en contra de estudiantes universitarios que se manifestaban en la Ciudad de México demandado reformas educativas.

Con el tiempo estas operaciones conjuntas entre militares y policía se volvieron más sofisticadas y optaron por perfiles públicos más discretos. La más notable fue la Brigada Blanca, también conocida como la Brigada Especial, creada en 1976. Bajo el mando de Miguel Nazar Haro, uno de los líderes de la DFS, la Brigada Blanca se convirtió en la más profesional de las fuerzas especiales a la fecha, motivada por un objetivo único: la erradicación de la Liga 23 de septiembre (LC-23S). Fundada en Guadalajara en una reunión de líderes de guerrilla urbana y rural en marzo de 1974, la LC-23S buscaba incitar una guerra de clases por cualquier medio, incluyendo el secuestro y el asesinato de oficiales de policía. De acuerdo con Jorge Luis Sierra, catorce grupos —incluyendo guerrillas rurales y urbanas— acordaron dejar a un lado sus diferencias y unirse bajo la bandera de la LC-23S (Gamiño Muñoz *et al.*, 2014). Entre ellos se incluía el Movimiento Armado Revolucionario, Los Lacandones, el Frente Urbano Zapatista y las Fuerzas de Liberación Nacional. Dada la base de integrantes de la LC-23S, su alcance nacional y el compromiso ideológico con la destrucción del orden político, el gobierno la vio como una seria amenaza a la seguridad nacional —una amenaza que requería la suspensión del Estado de derecho y de la supervisión gubernamental.

En respuesta a la amenaza de seguridad presentada por la LC-23S, Nazar Haro y la Brigada Blanca presentaron un documento titulado "Plan de Operaciones Número Uno: Rastreo" en junio de 1976.[8] El plan explicaba que la organización guerrillera había estado redoblando sus acciones armadas y representaba una amenaza real de seguridad al gobierno. Por consiguiente, la nueva Brigada rastrearía y "neutralizaría" a los integrantes de la LC-23S.[9] El plan

[8] Archivo General de la Nación-Fondo Dirección Federal de Seguridad, Expediente 11-235, Legajo 38, Hoja 50-52.

[9] *Ibid*.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 265 09/12/19 12:28

contenía información detallada del funcionamiento interno de la Liga, incluyendo su organización en centros de comando independientes repartidos por el Valle de México y su uso de casas de seguridad clandestinas para evitar la detección de las autoridades. También incluía detalles sobre el lanzamiento de una campaña de propaganda para voltear a la opinión pública en contra de la Liga.[10] La estrategia consistía en distribuir panfletos con fotografías de miembros de la guerrilla en lugares públicos, llamándolos criminales buscados y ofreciendo una recompensa cuantiosa por información que condujera a su captura.[11] Junto con la distribución de panfletos, los periódicos imprimieron descripciones detalladas de las acciones violentas de la LC-23S en contra de la policía. El 6 de mayo de 1976, por ejemplo, cuatro miembros de la LC-23S asesinaron a cuatro oficiales de policía y tres civiles en la colonia Lindavista de la Ciudad de México. Cinco minutos después, balearon y mataron a dos guardias frente a la Secretaría de Hacienda. El 25 de mayo, la Liga secuestró a la hija del embajador de Bélgica, pidiendo un rescate de diez millones de pesos. En respuesta, el presidente Echeverría emitió un comunicado condenando estas acciones como un "intento fascista de desestabilizar al gobierno" (Ortiz Rosas, 2014: 69-70).

Además del público en general, el mensaje era también para diseminación interna. La DFS advirtió a todas las agencias de seguridad no enfrentar de manera directa a la LC-23S porque era "peligroso molestar a una persona armada con una carga emocional que podría hacerla explotar en cualquier momento".[12] Estos mensajes tenían el doble propósito de infundir una mentalidad de asedio y permitir —incluso fomentar— que agentes individuales permanecieran en silencio. Soldados u oficiales de policía no podían sentir arrepentimiento al seguir órdenes o cuando se les pidiera ignorar atroces abusos de derechos humanos cometidos por el gobierno. En todo caso, debían sentir que estaban cumpliendo con su deber patriótico. Por su posición, el uniforme que vestían, los procedimientos que seguían, estaban haciendo el trabajo "sucio" de defender a la nación.

Los agentes tenían que seguir órdenes. No podían cuestionar la legalidad o mostrar repulsión por seguir esas órdenes. No podían preguntar si sus acciones eran o no proporcionales a la amenaza presentada por las guerrillas o condenar públicamente las acciones de la DFS o del ejército. Si hacían cualquiera de estas cosas, estos mismos agentes —como pasaba con la población

[10] AGN-DFS, Exp. 11-235, L. 38. H. 46.
[11] *Ibid.*
[12] AGN-DFS, Exp. 11-235, L. 41. H. 60.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 266 09/12/19 12:28

general— podían ser castigados. Zacarías Osorio Cruz, un soldado de primera clase e integrante del Primer Batallón de Fusileros Paracaidistas, habló de los casos de dos compañeros soldados que fueron encontrados misteriosamente asesinados después de, en el primer caso, expresar su descontento con las órdenes que tenía que seguir y, en el segundo, solicitar su traspaso a otra unidad (Maza, s.f. 13-14). En otras palabras, el uso de propaganda y violencia selectiva como prácticas contrainsurgentes dentro y fuera del aparato de seguridad ayudó a esquivar preguntas sobre la legalidad y preservar el estado de excepción frente a la amenaza de seguridad nacional.

El aparato de seguridad del gobierno —ya fuera la DFS, la Brigada Blanca, el ejército— dio forma a la narrativa sobre la amenaza de seguridad nacional y después desplegó tácticas contrainsurgentes de la Guerra Fría contra ella. Esto significó que la propaganda y la recolección de inteligencia avanzaron de la mano en este periodo, ayudadas por el surgimiento de nuevas tecnologías de vigilancia desarrolladas durante la Guerra Fría. Aparatos de grabación sofisticados, tácticas de infiltración y estrategias de desinformación desarrolladas en campañas contrainsurgentes y transportadas a México bajo el auspicio del gobierno de Estados Unidos se implementaron en conjunto con métodos tradicionales de espionaje, incluyendo el cultivo de una vasta red de informantes. Era fácil justificar este tipo de incursión en la vida civil porque el enemigo podía estar en cualquier lado y en todos lados: hijos e hijas de líderes gubernamentales susceptibles al flagelo ideológico del comunismo, o agentes gubernamentales codiciosos que demandaban demasiadas recompensas y podían poner en peligro el equilibrio de corrupción institucionalizada. Para el público, la impresión de una presencia inmutable y paternalista en lo alto confería un sentido de estabilidad en un mundo caótico amenazado por insurgentes guerrilleros intentando trastocar el orden social por la fuerza y estudiantes universitarios sexualmente liberados que desafiaban los valores tradicionales. Para los funcionarios gubernamentales, esta falta de disciplina volvería a México vulnerable a ataques de enemigos externos e —incluso más ominoso— internos que podían minar su autoridad y desafiar el orden político.

La guerra sucia mexicana presentó muchas de las mismas técnicas deshumanizantes empleadas en otros conflictos de ese tipo. Primero, miembros del ejército y la DFS utilizaron la categoría de subversivo para crear un enemigo imaginado que podía ser cualquiera y estar en cualquier lugar: un enemigo tan amenazante que dejaba de ser humano. Segundo, estos agentes capitalizaron la mentalidad de asedio promovida a través de la propaganda para suspender el Estado de derecho en nombre de la seguridad nacional, dotándose a sí mismo

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 267 09/12/19 12:28

de total impunidad frente a la tortura y el asesinato de los llamados "subversivos". Tercero, la Guerra Fría proporcionó a estos agentes el lenguaje, las técnicas y los recursos necesarios para desviar la atención del hecho de que ésta era una guerra interna al anidarla dentro de un conflicto internacional. El hecho de que los estudiantes mostraran pancartas con la cara del Che Guevara o las guerrillas expresaran su apoyo a la revolución cubana volvía más fácil esa justificación oficial. Por último, el objetivo de esta guerra sucia era enseñar a sectores de la sociedad, de forma más notable a gente joven formulando demandas sobre el orden político que se consideraban irrazonables, el sinsentido de sus retos al sistema.

Debido a la falta de una comisión de la verdad efectiva, autónoma y con financiamiento adecuado similar a las de Guatemala, Perú o Sudáfrica, muchas preguntas acerca de lo que pasó exactamente durante el periodo 1968-1982 en México permanecen sobre la mesa. La Femospp fue incapaz de determinar siquiera números precisos de víctimas antes de que se disolviera en 2007.[13] Algunos académicos han propuesto cifras aproximadas para el periodo de 1964 a 1982: aproximadamente 7 mil personas torturadas, al menos 3 mil presos políticos y más de 3 mil desaparecidos o asesinados.[14] Sin embargo, hay demasiados casos pendientes y una escasez de documentación concreta para tomar estas cifras como definitivas. Sabemos más acerca de lo que ocurrió en el estado de Guerrero por los esfuerzos de familiares y activistas de derechos humanos para establecer una comisión de la verdad a nivel estatal. También existe una creciente literatura sobre el caso, como el trabajo de Francisco Ávila Coronel y otros (Ávila Coronel, 2018). Pero no tenemos tales datos para otros lugares que atestiguaron la guerra sucia, como la Ciudad de México, Monterrey y Guadalajara. Así que mucho está por hacerse.

Del mismo modo, es poco probable que aquellos que violaron derechos humanos sean llamados a cuentas por sus actos, mucho menos que sean traídos ante la justicia. Muchos de estos individuos han muerto y los débiles inten-

[13] *La Jornada*, 3/27/2007.

[14] Estas cifras son proporcionadas en Calderón y Cedillo (2012: 8). Ellos se apoyan en el reporte de la CNDH, que enumera 532 casos verificados de desaparición pero dejó los restantes para investigación adicional, así como en la información de otros grupos de derechos humanos, como la Asociación de Familiares de Detenidos Desaparecidos y Víctimas de Violaciones a los Derechos Humanos en México. Para el caso de la guerra sucia en Chile, comparable al de México, las cifras originales de víctimas asesinadas o desaparecidas se estimó en aproximadamente 3 500. Estos números han sido recientemente revisados al alza para ubicarse entre 3 500 y 4 500, aunque todavía se consideran conservadores. En cuanto a la tortura, el conjunto de víctimas se encuentra entre 150 000 y 200 000. Para información más detallada sobre el caso chileno, véase Stern (2004: 158-161).

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 268 09/12/19 12:28

tos de rendición legal de cuentas durante la administración de Fox no rindieron frutos. En febrero de 2004, por ejemplo, la Femospp ordenó el arresto de Miguel Nazar Haro por su participación en la detención y desaparición de dos líderes de la LC23-S, Ignacio Arturo Salas Obregón y Jesús Piedra Ibarra. Éste fue el primer arresto de alguien implicado en la guerra sucia mexicana durante los sesenta y setenta, y muchos esperaban que otros arrestos seguirían. Nazar Haro fue enviado al penal de Topo Chico pero fue posteriormente transferido al hospital por razones de salud relacionadas con su edad. Más tarde ese año, fue puesto bajo arresto domiciliario y eventualmente liberado en mayo de 2006. Ningún oficial fue nunca procesado por la Femospp antes de su disolución en 2007. Nazar Haro murió en 2012.

Aunque los franceses acuñaron el término en Argelia en la década de 1950, los estudiosos han utilizado el concepto de "guerra sucia" para hacer sentido de la violencia política prevaleciente en América Latina durante los largos años setenta (Lazreg, 2008). Las guerras sucias en América Latina tendieron a surgir de intentos fallidos previos por institucionalizar reformas (a menudo populistas). También, como en el caso de México, siguieron a una necesidad percibida de poner el freno a una población demasiado ávida de reformas. Agentes gubernamentales, casi siempre el ejército pero también fuerzas policiacas especiales como la DFS, abordaron este fracaso a través de la intimidación y la violencia. Recurrieron al terror estatal: sectores del ejército o la policía infantilizaron a la sociedad civil y le enseñaron a la fuerza a obedecer el orden político. Sí, la naturaleza y las condiciones de la guerra sucia variaron de un caso a otro. Pero esto no es sorprendente considerando la especificidad de cada contexto histórico. Durante los largos años setenta, el uso del terror estatal en casos distintos a lo largo de América Latina tuvo suficientes marcas comunes para crear patrones identificables —patrones que incluyen características de la contrainsurgencia bajo el PRI y que colocan al caso mexicano en el panteón de las guerras sucias. Aunque no se le ha llamado como tal, el hecho de que México haya tenido su propia versión de una guerra sucia es —para regresar al lenguaje de Ricardo ese día en Guadalajara al discutir las cárceles clandestinas— un secreto a voces. Por las víctimas y sus familias, por contribuir a nuestra comprensión de lo que hace a la impunidad parecer tan intratable hoy, inscribamos finalmente la guerra sucia en el canon histórico oficial de México.

Durante sus muchas décadas en el poder, el Estado conducido por el PRI aprendió que podía utilizar una variedad de métodos para mantener su posición en la cúspide del orden político. En los años setenta, esta mezcla de métodos incluyó la cooptación de intelectuales, la promoción de una imagen internacio-

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 269 09/12/19 12:28

nal como un refugio progresista para exiliados extranjeros, el control de los medios y la canalización de los sectores populares dentro de un sistema corporativo planeado para contener los desafíos. Estos métodos dependieron de forma creciente del despliegue estratégico de la represión, incluyendo el uso a gran escala de la detención, la tortura y más tarde la desaparición para fomentar una cultura del miedo. En otras palabras, el Estado priista calibró, aunque a veces de forma imperfecta, sus medidas represivas para adaptarse a la realidad de una sociedad posrevolucionaria que hacía mayores demandas a los espacios políticos. La intimidación se extendió por la sociedad en general, entrenando así a la población para no exigir transparencia o rendición de cuentas de sus gobernantes. Esta intimidación también hizo más fácil un acuerdo colectivo para olvidar que esas violaciones en nombre de la seguridad nacional tuvieron lugar. El resultado final de esta intimidación prolongada (directa o indirecta) es un orden político en el que la impunidad permanece bajo una delgada cubierta del Estado de derecho. En ausencia de una comisión de la verdad efectiva que certifique los hechos de lo que ocurrió, especialmente durante el periodo 1968-1982, esa impunidad continuará y florecerá como una realidad cotidiana.

Bibliografía

Adler Hellman, J. 1983. *Mexico in Crisis*. Nueva York: Holmes & Meier Publishers.

Agamben, G. 2005. *State of Exception*. Chicago: The University of Chicago Press.

Aguayo, S. 2001. *La charola: Una historia de los servicios de inteligencia en México*. Ciudad de México: Editorial Grijalbo.

Aguilar Terrés, L. M. 2014. *Guerrilleras: Antología de testimonios y textos sobre la participación de las mujeres en los movimientos armados socialistas en México, segunda mitad del siglo xx*. Ciudad de México: (s. ed).

Ávila Coronel, F. 2018. "Historia social de la guerrilla del Partido de los Pobres (Atoyac, Guerrero) (1920-1974)", tesis doctoral. Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Filosofía y Letras.

Aviña, A. 2014. *Specters of Revolution: Peasant Guerrillas in the Cold War Mexican Countryside*. Nueva York: Oxford University Press.

_____. 2016. "Mexico's Long Dirty War," en *NACLA Report on the Americas*, vol. 48, núm. 2, verano.

_____. 2018. "A War Against Poor People: Dirty Wars and Drugs Wars in the 1970s", en J. M. Pensado y E. C. Ochoa (eds.), *México Beyond 1968: Revolutionaries, Radicals, and Repression during the Global Sixties and Subversive Seventies.* Albuquerque: University of New Mexico Press.

Bartra, R. 2007. "Memorias de la contracultura", en *Letras Libres*, núm. 105, septiembre, pp. 44-47.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 270 09/12/19 12:28

Bellingeri, M. 2003. *Del agrarismo armado a la guerra de los pobres: Ensayos de guerrilla rural en el México contemporáneo, 1940-1974*. Ciudad de México: Ediciones Casa Juan Pablos/Secretaría de Cultura de la Ciudad de México.

Carr, B. 1992. *Marxism and Communism in Twentieth-Century Mexico*. Lincoln: University of Nebraska Press.

Castellanos, L. 2007. *México armado, 1943-1981*. México: Ediciones ERA.

Cedillo, A. 2019. "Intersections Between the Dirty War and the War on Drugs in Northwestern Mexico (1969-1985)", tesis doctoral. University of Wisconsin-Madison, Department of History.

Comisión de la Verdad del Estado de Guerrero. 2014. *Informe final de actividades*. Disponible en: http://congresogro.gob.mx/files/InformeFinalCOMVERDAD.pdf [fecha de consulta: 23 de julio de 2019].

Comisión Nacional para los Derechos Humanos-Mexico (CNDH). 2001. *Informe especial sobre las quejas en materia de desapariciones forzadas ocurridas en la década de los 70 y principios de los 80*. Disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2001_Desapariciones70y80.pdf [fecha de consulta: 25 de julio de 2019].

Condés Lara, E. 2007. *Represión y rebelión (1959-1985)*. 3 vols. Puebla: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla/Miguel Ángel Porrúa.

De Dios Corona, S. R. 2004. *La historia que no pudieron borrar: La guerra sucia en Jalisco, 1970-1985*. Guadalajara: La Casa del Mago.

Eckstein, S. 1977. *The Poverty of Revolution: The State and the Urban Poor in Mexico*. Princeton: Princeton University Press.

Gallegos Nájera, J. A. 2009. *¡A merced del enemigo! Detenciones, interrogatorios, torturas, mazmorras y... algo más*. Jalisco: Universidad de Guadalajara, Centro de Investigaciones Históricas de los Movimientos Sociales.

Gill, L. 2004. *The School of the Americas: Military Training and Political Violence in the Americas*. Durham: Duke University Press.

Glockner Corte, F. 2007. *Memoria roja: Historia de la guerrilla en México (1962-1968*). Ciudad de México: Ediciones B.

Feitlowitz, M. 2012. *A Lexicon of Terror: Argentina and the Legacies of Torture*. 2da ed. Nueva York: Oxford University Press.

Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (Femospp). 2006. *Borrador del Informe Documenta sobre 18 años de 'Guerra Sucia' en México*. Disponible en: http://nsarchive.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB180/index2.htm [fecha de consulta: 29 de julio de 2019].

Fuentes, C. 1971. *Tiempo Mexicano.* Ciudad de México: Cuadernos de Joaquín Mortiz.

Gamiño Muñoz, R., Y. Escamilla Santiago, R. Reyes Sánchez y F. Campos Hernández (coords.). 2014. *La Liga Comunista 23 de Septiembre. Cuatro décadas a debate: Historia, memoria, testimonio y literatura.* Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, Programa de Posgrado en Estudios Latinoamericanos/Universidad Autónoma de Tlaxcala, Facultad de Ciencias para el Desarrollo Humano.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 271 10/12/19 12:21

Herrera Calderón, F. y A. Cedillo. 2012. *Challenging Authoritarianism in Mexico: Revolutionary Struggles and the Dirty War, 1964-1982*. Nueva York: Taylor & Francis Group.

Knight, A. 2005. "Caciquismo in the Twentieth Century Mexico," en A. Knight y W. Pansters (eds.), *Caciquismo in the Twentieth Century Mexico*. Londres: University of London, Institute for the Study of the Americas.

Langland, V. 2013. *Speaking of Flowers: Student Movements and the Making and Remembering of 1968 in Military Brazil*. Durham: Duke University Press.

Lazreg, M. 2008. *Torture and the Twilight of Empire: From Algiers to Baghdad*. Princeton: Princeton University Press.

Levitsky, S. y L. Way. 2010. *Competititive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*. Nueva York: Cambridge University Press.

Linz, J. 2000. *Totalitarian and Authoritarian Regimes*. Boulder: Lynne Rienner.

Maza, E. (ed.). (s. f). *Obligado a matar: Fusilamiento de civiles en México.* Ciudad de México: (s. ed.).

McCormick, G. 2016. *The Logic of Compromise in Mexico: How the Countryside was Key to the Emergence of Authoritarianism*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.

_____. 2017. "The Last Door: Political Prisoners and the Use of Torture in Mexico's Dirty War", en *The Americas*, vol. 74, núm. 1, enero.

_____. 2018. "Torture and the Making of a Subversive during Mexico's Dirty War," en J. M Pensado y E. C. Ochoa (eds.), *México Beyond 1968: Revolutionaries, Radicals, and Repression during the Global Sixties and Subversive Seventies.* Albuquerque: University of New Mexico Press.

McCoy, A. 2019. *A Question of Torture: CIA Interrogation, from the Cold War to the War on Terror*. Nueva York: Metropolitan Books/Henry Holt & Company.

_____. 2018. "Searching for Significance among Drug Lords and Death Squads: The Covert Netherworld as Invisible Incubator for Illicit Commerce", en *Journal of Illicit Economies and Development*, vol. 1, núm. 1, pp. 9-22.

Mendoza García, J. 2011. "La tortura en el marco de la guerra sucia en México: Un ejercicio de memoria colectiva", en *Polis,* vol. 7, núm. 2.

Mendoza Salgado, V. 2008. *México, 1977: Testimonios de tortura*. Ciudad de Mexico: Sigla Ediciones.

Menjívar, C. y N. Rodríguez. 2005. "State Terror in the US-Latin American Interstate Regime", en C. Menjívar y N. Rodríguez (eds.), *When States Kills: Latin America, the US, and Technologies of Terror*. Austin: University of Texas Press.

Middlebrook, K. 1995. *The Paradox of Revolution: Labor, the State, and Authoritarianism in Mexico.* Baltimore y Londres: Johns Hopkins University Press.

Montemayor, C. 2007. *La guerrilla recurrente*. Ciudad de México: Editorial Debate.

Oikión Solano, V. y M. E. García Ugarte (eds.). 2006. *Movimientos armados en México, siglo XX*. 3 vols. Michoacán: El Colegio de Michoacán/Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 272 09/12/19 12:28

Oikión Solano, V. 2011. "Represión y tortura en México en la década de 1970: Un testimonio politico," en *Historia y Grafía*, núm. 37, julio-diciembre, pp. 115-148.

Ortiz Rosas, R. 2014. *La Brigada Especial: Un instrumento de la contrainsurgencia urbana en el Valle de México (1976-1980)*, tesis de licenciatura. Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Filosofía y Letras.

Ovalle, C. V. 2018. "Estado y represión en México: Una historia de la desaparición forzada, 1950-1980", tesis doctoral. Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Filosofía y Letras.

Padilla, T. y L. Walker. 2013. "In the Archives: History and Politics", en *Journal of Iberian and Latin American Research,* vol. 19, núm. 1, julio.

Pansters, W. (ed.). 2012. *Violence, Coercion, and State-Making in Twentieth-Century Mexico. The Other Half of the Centaur.* Stanford: Stanford University Press.

Pensado, J. M. y E. C. Ochoa (eds.). 2018. *México Beyond 1968: Revolutionaries, Radicals, and Repression during the Global Sixties and Subversive Seventies.* Albuquerque: University of New Mexico Press.

Pensado, J. M. 2015. *Rebel Mexico: Student Unrest and Authoritarian Political Culture During the Long Sixties*. Stanford: Stanford University Press.

Poniatowska, E. 1981. *Fuerte es el silencio*. 3a ed. Ciudad de México: Ediciones ERA.

Rayas Velasco, L. 2009. *Armadas: Un análisis de género desde el cuerpo de las mujeres combatientes*. Ciudad de México: El Colegio de México.

Sotelo Marbán, J. (coord. general.). 2012. *La verdad negada. Informe histórico sobre la Guerra Sucia del Estado mexicano entre los años 60's a los 80's*. Ciudad de México: Centro de Investigaciones Históricas de los Movimientos Sociales, A. C.

Stern, S. 2004. *Remembering Pinochet's Chile: On the Eve of London 1998*. Durham: Duke University Press.

Teague, A. 2019. "Mexico's Dirty War on Drugs: Source Control and Dissidence in Drug Enforcement", en *The Social History of Alcohols and Drugs: An Interdisciplinary Journal*, vol. 33, núm. 1, primavera.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 273 10/12/19 11:33

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 274 09/12/19 12:28

XI. La Cámara de Diputados y el manejo de la coalición hegemónica en México*

*Joy Langston***

¿Por qué los regímenes autocráticos, como el de México bajo el poder del Partido Revolucionario Institucional, el PRI, utilizan las instituciones democráticas, en particular las legislaturas, para permanecer en el poder? En este capítulo sobre la Cámara de Diputados de México bajo la hegemonía del PRI se demuestra que los distintos presidentes mexicanos integraron y administraron a un conjunto amplio de grupos afiliados al régimen, canalizando a sus miembros hacia una débil legislatura. Cada presidente, así como los líderes políticos que escogía, empleó el reclutamiento legislativo (selección de agentes que representaran sus intereses) y la selección de líderes intramuros para reducir la posibilidad de que los políticos del régimen se separaran de la coalición o rechazaran la legislación del Ejecutivo. En el capítulo se utilizan las trayectorias profesionales de los diputados federales del PRI en la década de 1980 del siglo XX para demostrar que múltiples intereses distintos dentro la coalición entraron a la Cámara y muchos de sus miembros fueron colocados en comisiones relevantes para la política pública. No obstante, los diputados con experiencia previa en el Gobierno Federal tenían muchas mayores probabilidades de presidir las comisiones, permitiéndoles controlar el flujo de legislación al pleno y proteger los intereses del presidente.

Introducción

La pregunta de por qué los autócratas utilizan instituciones democráticas, como las legislaturas, para permanecer en el poder ha recibido una atención académica considerable (Gandhi, 2008; Gandhi y Przeworski, 2007; Malesky y Schuler, 2010 y 2013; Svolik, 2012). Estos trabajos ayudan a expandir nuestra compren-

* Traducción de Beatriz Sánchez Arcos.

** División de Estudios Políticos, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 275 09/12/19 12:28

sión de cómo instituciones políticas —tanto elecciones como legislaturas— que fueron diseñadas para la democracia, pueden ser subvertidas, y ofrecen diferentes razones por las cuales las legislaturas autoritarias ayudan a prolongar los regímenes no democráticos. Algunos argumentos que ofrecen esta literatura incluyen el hecho de que las asambleas apoyan a los regímenes autoritarios porque permiten que el autócrata distribuya rentas al interior de la coalición autoritaria (Blaydes, 2011; Lust-Okar, 2006), cooptan a las fuerzas de oposición (Gandhi, 2008; Gandhi y Przeworski, 2007; Malesky y Schuler, 2010 y 2013), permiten a los líderes del régimen y a los grupos empresariales monitorear al autócrata (Svolik, 2012), ayudan a crear carreras profesionales estables para los políticos del régimen (Magaloni, 2008; Reuter y Turovsky, 2014) y facilitan el poder compartido entre las fuerzas de coalición internas y las autocráticas (Boix y Svolik, 2013; Svolik, 2012).

Lo que falta en gran parte de este trabajo, sin embargo, es una explicación de cómo los autócratas resuelven los problemas de distribución al interior de la coalición utilizando a la propia legislatura; a saber, cómo el autócrata es capaz de equilibrar la participación de una amplia gama de grupos afiliados al régimen dentro del Congreso, al tiempo que limita su influencia de los mismos en la formulación de políticas. Para que la legislatura autoritaria distribuya rentas, coopte a las fuerzas de oposición y proporcione información, tal y como sugiere la literatura, el autócrata debe permitir que los miembros de diferentes grupos del régimen obtengan puestos al interior de la asamblea. Y, al hacerlo, el líder autoritario reduce la amenaza tanto para su mandato como para sus objetivos políticos.

Los trabajos previos indican que las amenazas de sanciones creíbles *ex post* por parte del autócrata contra los diputados son lo suficientemente fuertes como para disuadir cualquier comportamiento desleal por parte de los legisladores de la coalición (Desposato, 2001). Si bien no hay duda de que las amenazas de castigo en los regímenes autoritarios son creíbles, también es cierto que pueden resultar costosas, por lo cual el reclutamiento legislativo y la selección cuidadosa del liderazgo al interior de la legislatura resultan importantes para reducir estos costos.

Este capítulo, que versa sobre la Cámara de Diputados bajo la hegemonía del PRI en la década de 1980, demostrará cómo el líder del régimen empleó tanto el reclutamiento legislativo (el emparejamiento con agentes que representaran sus intereses) como la selección del liderazgo al interior de la institución para reducir *ex ante* la capacidad de los políticos del régimen de modificar o rechazar la legislación del Ejecutivo. El presidente de México era el líder informal del partido autoritario y, en general, de todo el régimen, y como tal, gestio-

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 276 09/12/19 12:28

naba activamente (o le permitía a sus secretarios de gobernación que lo hicieran) las relaciones entre agente y principal para que una legislatura débil y obediente tuviera éxito en la distribución de ganancias para su coalición, al tiempo que controlaba el voto de sus miembros.[1]

Las reglas institucionales constituyen también una parte crítica de la explicación general del funcionamiento de la legislatura autoritaria en México, como se muestra a continuación, y combinadas con las formas de reclutamiento (como la selección del agente idóneo representante de sus intereses y la selección de liderazgo para puestos importantes en la asamblea, tales como comisiones y puestos de gobierno en la legislatura), le permitían al presidente controlar los resultados. Sin embargo, si bien los legisladores de la coalición autoritaria fueron debilitados a través de estas tácticas, por definición, formaron mayorías en el Congreso. Más aún, los grupos dentro del régimen del PRI podían generar facciones rivales dentro de la propia legislatura. Como resultado, era importante administrar a estos grupos y a las personas al interior de ellos.

Antes de la transición a la democracia, la Cámara mexicana era una institución débil porque sus miembros tenían poca capacidad para iniciar, modificar o enmendar la legislación (Béjar, 2003 y 2006; Nacif, 2000 y 2002; Weldon, 2003).[2] La combinación de la no reelección consecutiva, el control del Gobierno Federal sobre los órganos electorales y las reglas de la cámara interna que permitían a los líderes del régimen remover unilateralmente a los presidentes de las comisiones, aseguró que los titulares de cargos legislativos del PRI fueran contenidos por su líder de grupo, quien a su vez era colocado por el presidente autoritario.

En regímenes autoritarios con sistema de partidos, como el de México desde principios de la década de 1930 hasta mediados de la década de 1990, el autócrata requería una gran coalición de partidarios para reducir la necesidad de recurrir a la represión y al poder concomitante de las fuerzas de seguridad al interior de la coalición (Gandhi, 2008; Geddes, 1999). El PRI era un partido interregional formado por varias clases sociales, cuyos miembros incluían campesinos, empresarios, trabajadores, profesionales urbanos de clase media y

[1] No todas las legislaturas autoritarias carecen de la capacidad de generar o influir en las políticas públicas, como lo demuestra Wright (2008) al distinguir entre instituciones vinculantes y no vinculantes. Sin embargo, muchos otros trabajos sobre legislaturas autoritarias muestran que la influencia en la política pública es baja (De la Garza, 1972; Lust-Okar, 2006; Malesky y Schuler, 2013; Truex, 2014).

[2] Sólo unos pocos autores han trabajado en el estudio de la legislatura de México bajo la hegemonía porque ésta se consideraba una institución automática, sin carácter propio y sin importancia. Las mayores contribuciones fueron realizadas por Béjar (2006), Garza (1972), Nacif (2000), Lujambio (2000) y Weldon (2002).

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 277 09/12/19 12:28

hasta paracaidistas urbanas. Ganó elecciones con márgenes muy grandes en elecciones regulares, en todas las regiones de la nación, desde el próspero norte hasta el empobrecido sur, en certámenes municipales, estatales y federales (Greene, 2007; Magaloni, 2006).

La legislatura bicameral de la nación, compuesta por la Cámara de Diputados y el Senado, se reunieron regularmente desde mediados del siglo XIX en adelante, sólo con un breve descanso durante la revolución de 10 años entre 1910 y 1920.[3] El PRI mantuvo grandes mayorías en los congresos hegemónicos durante décadas: incluso a finales de la década de 1970 y hasta la década de 1980 el PRI aún controlaba entre 72 y 75 por ciento de los escaños en la Cámara de Diputados. Gracias a estas mayorías calificadas, casi todos los proyectos ejecutivos de leyes fueron aprobados por las mayorías del PRI.

Los miembros de los múltiples grupos dentro de la coalición hegemónica recibían beneficios por su apego al régimen autoritario y, por lo tanto, tenían pocas razones para abandonarlo o desafiarlo (Collier y Collier, 1991; Díaz-Cayeros, Magaloni y Weingast, 2007; Langston, 2017; Geddes, 1999). Reunir y retener el apoyo de los miembros de la coalición requería la distribución de recursos estatales. Uno de los premios más importantes que el presidente y su equipo asignaban eran las candidaturas a cargos de elección, incluida la cámara baja.

En las décadas de 1930 y 1940, los líderes del régimen integraron a millones de ciudadanos en el partido a través de sus sectores de masas, la Central de Trabajadores, la Central Campesina y más tarde el Sector Popular. Los gobernadores y los alcaldes, aunque entraban y salían constantemente dentro y fuera del poder debido a la prohibición constitucional de la reelección consecutiva, ayudaron a formar la base territorial del partido. Por lo tanto, entre 1929 y hasta aproximadamente 1997[4] México fue un régimen autoritario basado en un partido hegemónico con una legislatura estable y longeva, cuyos miembros dejaban sus cargos de elección cada tres o seis años. La promoción política en el régimen se basó en una gran clase política compuesta por ambiciosos políticos profesionales, que fueron los líderes de grandes sindicatos de campesinos y trabajadores afiliados al estado, gobernadores y sus aliados y miembros de la burocracia federal.

[3] El Senado fue cerrado por un periodo a mediados de 1800 y regresado sin la prerrogativa legal de revisar el proyecto de la Ley anual de gastos.

[4] Los enormes márgenes electorales de México comenzaron a desvanecerse en la década de 1990, forzando una serie de reformas electorales para hacer que las elecciones fueran más justas. El PRI perdió su mayoría simple finalmente en las elecciones de mitad de periodo de 1997 y la presidencia en el año 2000.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 278 09/12/19 12:28

Una forma en la que el régimen del PRI fue capaz de distribuir bienes y oportunidades fue administrando cuidadosamente las carreras políticas de miles de ambiciosos políticos al interior de la coalición multiclase (Camp, 1980; Centeno, 1994; Smith, 1979). Al controlar la selección de candidatos, los líderes del régimen dictaminaban qué políticos podían continuar sus carreras políticas, y a través de este control sobre las nominaciones y los resultados electorales, fue posible determinar el comportamiento de los políticos en sus cargos. Si un político hubiera resultado ser inmanejable, el líder del régimen (ya fuera el presidente en funciones, el secretario de gobernación y, en ocasiones, el presidente del partido) podría quitarle el puesto o congelar la carrera política al futuro del político culpable.

En la legislatura autoritaria de la nación hubo una etapa que formó parte importante en las trayectorias de los líderes de grupo en el México hegemónico: se les permitió a los políticos hacer declaraciones públicas para hacer notar sus intereses y habilidades a los líderes del régimen, hacer alianzas con otros con intereses similares, descubrir nuevas oportunidades de búsqueda de rentas y, lo más importante, mostrarles a los líderes que eran capaces y leales y que, por lo tanto, merecían nuevas oportunidades. Un famoso dicho del PRI durante la hegemonía fue: "hay que sumar, no restar".

Claro que la existencia de una legislatura autoritaria, en la cual los miembros de la Cámara son elegidos regularmente, no la hace comparable a sus contrapartes democráticas. En el caso mexicano, el fraude electoral generalizado y la intimidación a los candidatos de oposición probablemente no cambiaron los resultados electorales, pero ciertamente inflaron tanto los números de votación como los márgenes de victoria (Eisenstadt, 2004; Magaloni, 2006). Por lo tanto, incluso si los votantes no estaban contentos con los candidatos del PRI, tenía poco sentido votar por otro partido ya que éste tenía muy pocas posibilidades de ganar, por lo que los votantes no podían usar sus votos como protesta contra el partido en el poder. En general, las elecciones en regímenes autoritarios ofrecen poca información sobre la popularidad de los políticos o del partido dentro de su seno. Esto eleva los costos de búsqueda de información sobre las cualidades de los diferentes políticos del régimen. Encima de eso, en el caso de México, la conexión electoral entre el votante y el representante se debilitó aún más debido a los límites de un solo mandato.[5] Finalmente, cabe mencionar que la amenaza de sancionar a aquellos agentes que no cumplieran con los requisitos

[5] Luego de veintiún años de democracia, la regla límite de mandato único finaliza en 2021, ya que los candidatos elegidos en 2018 pueden ser reelegidos al término de su mandato de tres años.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 279 09/12/19 12:28

al eliminarlos de la coalición autoritaria o expropiando sus propiedades siempre fue creíble (Desposato, 2001; De la Garza, 1972).

El costo de recoger información política en un régimen autoritario es más elevado, y el principal autoritario (y sus agentes) recopilaban datos sobre los miles de políticos del régimen para descubrir al grupo político en el proceso de selección de candidatos. Dicha información incluía los antecedentes profesionales del político, cuántos votantes lo apoyaban, así como quiénes eran sus enemigos y sus pecadillos personales. A menudo, la recolección de información en México se centraba tanto en los miembros de la coalición como en las figuras de la oposición.

Los líderes de los grupos que participaban activamente en la coalición hegemónica competían entre ellos para enviar a la asamblea la mayor cantidad posible de "su" gente, porque de esa manera mostraban su fuerza dentro de la coalición y podían mantener el control sobre sus grupos a través de incentivos positivos para sus miembros. Los grupos de coalición en el régimen hegemónico de México luchaban constantemente no sólo contra los sucesivos presidentes —quien en su turno era al mismo tiempo tanto el líder del Poder Ejecutivo como el líder informal del partido— sino entre sí, para aumentar su participación en los recursos del régimen, conflictos que fueron mediados por cada presidente a su vez. Al final, los líderes de grupo del régimen esperaban influir al interior de la coalición en los debates sobre la política gubernamental que afectaba sus intereses. Fue precisamente este interés en modificar la política del régimen lo que obligó a cada presidente autocrático, a su vez, a controlar a sus legisladores de manera que estos no pudieran influir en la legislación que ya había sido previamente discutida por actores relevantes más allá de los muros de la Cámara.

Los miembros de coalición de nivel inferior no siempre prefieren trabajar por los intereses de su líder autoritario. Por ejemplo, durante la crisis económica de México en marcha en la década de 1980, el presidente autocrático recortó el gasto social y envió legislación al Congreso para cambiar algunos aspectos de la política social que perjudicaba los intereses de los líderes sindicales afiliados al PRI. Como resultado, los líderes sindicales perdieron una herramienta importante para mantener la lealtad de sus seguidores. En este ejemplo, los líderes sindicales afiliados y otros nacionalistas económicos tenían fuertes incentivos para diluir o modificar los objetivos legislativos del Ejecutivo autoritario y, de haber tenido éxito, el autócrata habría perdido algo de control sobre la formulación de las políticas económicas. Sin duda, la amenaza de la sanción *ex post* estuvo presente, pero las reglas y la selección de liderazgo al interior de la cámara ayudaron a evitar el problema *ex ante*.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 280 09/12/19 12:28

Con el tiempo, se crearon reglas legislativas internas en la Cámara hegemónica[6] para guiar el proceso legislativo desde la introducción del proyecto de ley, para luego enviarlo a una comisión para su consideración y corrección, hasta el proceso final de enmienda y su votación en la legislatura. Estas reglas permitieron a los agentes en el Congreso de los distintos presidentes debilitar la capacidad de la mayoría de sus miembros para participar activamente en la legislación o para auditar los gastos del Ejecutivo.

La Cámara de Diputados mexicana bajo la hegemonía

Como muchos autores ya han argumentado, la Cámara de Diputados era una institución débil, autómata, sin criterio, una institución que daba su aprobación o autorización automáticamente a las decisiones de otros sin una consideración propia, que poco hizo para bloquear o modificar las iniciativas de la política ejecutiva. Rivera Sánchez (2004: 286) informa que el Ejecutivo hegemónico presentó 44 por ciento (155 de 352) de todos los proyectos de ley en la Legislatura de 1982-1985, con una tasa de éxito de 97 por ciento. Si bien los diputados del régimen del PRI tenían poco espacio para operar, a los diputados de los partidos de oposición les iba aún peor debido a su pequeño número, incluso después de la introducción de un sistema electoral de miembros mixtos en 1977. Aun así, los diputados individuales del PRI en la Cámara hicieron bastante poco y enviaron solamente 13.5 por ciento de los proyectos de ley en las legislaturas estudiadas (1982-1985) y 22.7 por ciento en el segundo periodo (1985-1988) (Nava y Yáñez, 2003: 26). Los líderes del Congreso del PRI controlaban todos los recursos legislativos, tales como asistentes, viáticos y espacios para oficinas que podían usar sus legisladores copartidarios.

Sin embargo, las comisiones legislativas bajo la hegemonía gozaron de un poder formal basado en normas para discutir y revisar todas las iniciativas antes de enviarlas a votación, lo que dio a los líderes de las comisiones influencia procesal que pudo haber sido utilizada para modificar proyectos de ley legislativos.[7] Inclusive, las comisiones producían las versiones del proyecto de ley a ser votado en la sala, lo que les permitió establecer la nueva agenda en las discusiones sobre todos los proyectos de ley enviados a la Cámara. Debido a estas reglas, los presidentes mexicanos durante el periodo autoritario invirtieron

[6] El PRI no perdió la mayoría calificada en la cámara baja hasta 1988; y no fue sino hasta 1997 que perdió su mayoría simple.

[7] El Artículo 88 del Reglamento Interno establece que todos los proyectos de ley, en su proceso, deben pasar por las comisiones y todos deben ser firmados por mayoría absoluta en el panel.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 281 09/12/19 12:28

tiempo y energía para someter al Poder Legislativo, ya que todos los representantes de ambas cámaras eran elegidos directamente por los votantes (a excepción del pequeño número de diputados de otros partidos que existieron entre 1964 y hasta la reforma de 1977), y como la legislatura era una institución política de larga vida en la que los políticos confiaban para alcanzar sus objetivos profesionales, habría sido extremadamente costoso para cualquier presidente mexicano antes de 1994 cerrar tanto la Cámara como el Senado.

Nacif (2000: 35) subraya que las comisiones de la Cámara de México tenían las prerrogativas formales de recopilar información sobre el tema del proyecto de ley, escribir la nueva versión corregida y enviar esta versión (no la original presentada a la Cámara) a la sala para el voto de la Cámara completa. A través de su control de los escaños, el PRI mayoritario instalaba al jefe de la Gran Comisión —el líder formal de la Cámara— así como a cada presidente y secretario de comisión.

El presidente de México controlaba la Cámara a través de su control sobre la Gran Comisión.[8] La elección del jefe de la Gran Comisión (dominada por el PRI debido a la regla de mayoría) era un tema importante para cada presidente hegemónico y la elección del líder de la Cámara correspondía (informalmente) al presidente. Éste también tenía poder de veto informal sobre los líderes de comisiones claves (Presupuesto, Planeación, Gobernación, Justicia, Asuntos Constitucionales, etc.), y sobre cualquier comisión que estuviera involucrada en áreas importantes para la siguiente administración. A menudo, el encargado de la secretaría correspondiente (secretario de hacienda para la comisión de presupuesto, por ejemplo), tenía la prerrogativa de instalar a su burócrata subordinado favorito en la Cámara para "ocuparse" de proyectos de ley importantes bajo su competencia. Por supuesto, se llevaban a cabo negociaciones para elegir líderes para otras comisiones, pero los miembros de estos paneles tenían que elegir cuidadosamente a su jefe, sabiendo que si era demasiado radical para el presidente o para el secretario en cuestión, sucedería que o la selección sería revertida, o sus iniciativas se congelarían durante un periodo de tres años.[9]

Además de la prerrogativa basada en reglas para colocar tanto a los miembros como a los líderes de comisiones (aunque los líderes tenían que proponer sus

[8] Durante el periodo hegemónico, el Código Legislativo establecía que la Gran Comisión decidiría quién sería el presidente y los secretarios de todas las comisiones si había un partido mayoritario en la Cámara. Al final, el poderoso secretario de gobierno era quien supervisaba y sancionaba las actividades de los líderes legislativos para asegurar el cumplimiento de los deseos del presidente.

[9] Entrevista con una ex diputada del PRI hegemónico, Beatriz Paredes, 10 de septiembre de 2012.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 282 09/12/19 12:28

elecciones a la Cámara para su aprobación), el jefe de la Gran Comisión también podía decidir sobre los administradores del Congreso, asignar el presupuesto anual y determinar la agenda de votos de la sala a través de su coordinación con la Mesa Directiva (el organismo que coordina los debates en la sala) y las comisiones. El presidente de México y su secretario de gobernación eran los encargados de designar a estos líderes. De hecho, durante décadas, las comisiones no se reunían regularmente (De la Garza, 1972). En su lugar, las versiones de los proyectos de ley se circulaban entre los miembros de la comisión para sus firmas, y generalmente, los miembros del panel de oposición eran excluidos. La mayoría de los cambios en las políticas del Ejecutivo se debatían y negociaban por primera vez con los líderes de grupos de interés relevantes fuera de la Cámara mientras estaban aún en la etapa de planeación, antes de que el proyecto de ley llegara a la Cámara (De la Garza, 1972: 54). Por lo tanto, si, de hecho, las comisiones competentes hubieran decidido modificar las iniciativas ejecutivas legislativas, habrían estado reelaborando importantes negociaciones entre el presidente y los grupos de interés afectados.

La gestión ejecutiva de la Cámara era generalmente exitosa. A sus miembros les resultaba difícil enmendar la legislación patrocinada por los ejecutivos porque el sistema de la comisión proporcionaba un entorno de poca información y poco espacio para maniobrar. La mayoría de los diputados tenía poco conocimiento o experiencia en procedimientos legislativos, aunque algunos de ellos sí tenían experiencia en el área específica de su comisión, y aunque los presidentes de las comisiones podían solicitar información de una agencia ejecutiva, los burócratas federales podían simplemente ignorar esas solicitudes. Las funciones de la legislatura eran abrir un canal de comunicación entre los grupos del régimen del PRI y el Ejecutivo, proporcionar un control débil sobre la política de la administración, y actuar como un canal para las demandas de los constituyentes o, al menos, de los grupos más poderosos dentro de cada distrito (Garza, 1972: xi). Con frecuencia, los miembros de las comisiones no aprovechaban su oportunidad para hacer correcciones a los proyectos ejecutivos de ley, de manera tal que muchos de ellos no estaban bien desarrollados, tenían inconsistencias lógicas e incluso incluían errores tipográficos (Bejar, 2006).

Todas estas prácticas y reglas tomadas en conjunto convirtieron a la legislatura autoritaria en un cuerpo de formulación de políticas débil, que no podía revisar o corregir el presupuesto del Ejecutivo; más bien, era un lugar de encuentro para los políticos del régimen, un premio para los grupos internos del partido y sus miembros, un campo de entrenamiento para miembros ambiciosos de la coalición y un espacio para que los legisladores de la oposición criti-

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 283 09/12/19 12:28

caran al partido hegemónico. Pero este fue el resultado final de muchos factores: artimañas electorales, la falta de partidos de oposición serios, reglas legislativas internas, así como una cuidadosa selección de candidatos y la instalación de líderes en la Cámara.

Expectativas Empíricas

Si los argumentos sobre el papel de la Cámara de Diputados en la gestión de la coalición son correctos, entonces deberíamos ver, primero, que los miembros de docenas de grupos afiliados a los partidos hegemónicos ganan escaños en la legislatura. En México, esto incluía los de la Central Campesina, al Congreso de Trabajadores, a grupos e individuos que participaban en la política estatal y municipal, grupos de productores, líderes de pueblos indígenas y a representantes de los secretarios de Estado, entre otros. En segundo lugar, también es probable que muchos de estos miembros de grupos fueran colocados en, al menos, una comisión que fuera importante para sus trayectorias profesionales y/o políticas. Finalmente, si cada presidente de México en turno se esforzaba por proteger sus intereses (que se definían como los de la nación), entonces seleccionaría aliados cercanos a él o a sus secretarios para presidir las comisiones, ya que los líderes de éstas tenían prerrogativas basadas en reglas para controlar el flujo de los proyectos de ley y sus destinos al interior de la legislatura.

Los políticos de la burocracia ejecutiva de México estaban "más cerca" del autócrata ya que él era el líder del gobierno y era quien colocaba a los principales líderes en las agencias burocráticas. A su vez, estos secretarios o ministros ubicaban a sus agentes más confiables en puestos subordinados en sus respectivas secretarías y órganos del partido. Los secretarios y subsecretarios enviaban aliados al Congreso donde se esperaba que sus agentes atendieran y respondieran a sus intereses.

Datos y Modelo

Para demostrar los argumentos presentados anteriormente, construí medidas únicas tanto de la pertenencia a grupos dentro del régimen autoritario como de la cercanía de un político individual con el autócrata. Como ya fue señalado por otros autores que trabajan en esta temática (Brancati, 2014; Malesky y Schuler, 2010), es difícil recopilar datos de los antecedentes profesionales en las legislaturas autoritarias. He logrado superar parcialmente esta limitante computando los antecedentes profesionales de casi todos los diputados del PRI de dos legislaturas autoritarias al final de su periodo hegemónico (las de 1982-1985

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 284 09/12/19 12:28

Cuadro XI.1. Universo total de grupos dentro de la coalición hegemónica del PRI (1970-1980)

Número	*Grupos afiliados*
170	Grandes sindicatos (campesinos, trabajadores y sector popular)
30	Secretarías del Gobierno Federal
32	Gobernadores
50	Grandes paraestatales
25	Dueños de empresas y grupos comerciales
307	Total aproximado de grupos

Fuente: Rogozinski, J. (1998); Sirvent Gutiérrez, C. (1975).

y 1985-1988). Esta información me permite identificar el grupo del que emanó cada diputado del PRI.

El primer trabajo del autócrata en un sistema de partidos que desea permitir una amplia gama de intereses de coalición en la asamblea es reclutar representantes de muchos grupos. En el cuadro XI.1, que se muestra a continuación, se exhibe un recuento aproximado de los grupos del régimen que fueron lo suficientemente importantes como para enviar un diputado a la Cámara de Diputados en dos legislaturas, 1982-1985 y 1985-1988. Este es un recuento de los sindicatos más grandes afiliados a uno de los tres sectores, secretarías del Gobierno Federal, gobernadores, directores de grandes paraestatales, y representantes de las principales empresas o grupos empresariales.

De los 307 líderes, sindicatos, gobernadores y grupos empresariales más importantes, el cuadro XI.2 a continuación muestra que aproximadamente 110 de los 307 grupos lograron colocar al menos a un miembro de su grupo en la Cámara a principios o mediados de la década de 1980, cuando México se encontraba claramente todavía bajo un régimen autoritario. Eso es aproximadamente un tercio del total de las organizaciones mayores afiliadas, así como figuras importantes tales como gobernadores y burócratas federales.

Los datos presentados en el cuadro XI.2 anterior demuestran que los líderes del régimen mexicano congregaron miembros y líderes de docenas de grupos del régimen, asociaciones comerciales y sindicatos en la legislatura autoritaria. Esta instantánea revela la presencia legislativa de todo tipo de miembros de la coalición del PRI: líderes de los sindicatos campesinos, burócratas al interior de

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 285 09/12/19 12:28

Cuadro XI.2. Diferentes grupos del PRI representados en la Cámara, 1982-1985 y 1985-1988*

	Grupos del PRI representados en la Cámara, 1982 y 1985			
Sindicatos	*Gob. Federal**	*Puestos Estatales**	*Negocios*	*Social*
CNPP	SARH	Sec. Pesca	Ganadería	Invasores de tierra
FROC	SEP	Sec. Agricultura	Autobuses	
SNTE	Segob	Prensa	Hoteles	
CNC	Universidad IPN	Sec. Gen. de Estado	Líderes de Conaco	
Anfer	SHCP	Sec. Educación		
CTM	STPS	Dir. de Electrificación Estatal		
SUTERM	SIC	Recursos humanos		
STIAS	Panpeco	Director de escuela		
Azúcar	CFE	Director Estatal de Hacienda		
FSTSE	Coord. Fertimex	Contador de Asamblea		
CROM	ISSSTE	Dir. Política Social		
Mineros	Fertimex	Procurador Fiscal		
UGOC	SRA/DAAC	PGJ		
Trabajs. Hoteleros	Presidencia	Indeco-Créditos viviendas		
Trabajs. Música	Conasupo	Director de Cultura		
Trabajs. Radio	Aeromexico	Pensiones		
STPRM	Cámara	Director Financiero Oficial Mayor		
Trabajadores ISSSTE	CFE	Repres. del Estado D. F.		
Comerciantes Locales	Corett- Tenencia de la Tierra	Dir. Seguridad Social Estatal		
CCI	PGJ	Repres. de STPS		
CROC	Militares	Presidente Universidad Estatal		
Trabajadores IMSS	Dept. de Astos. Indígenas	Sec. Salud		

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 286 09/12/19 12:28

Cuadro XI.2. Diferentes grupos del PRI representados en la Cámara, 1982-1985 y 1985-1988* (continuación)

	Grupos del PRI representados en la Cámara, 1982 y 1985			
Sindicatos	*Gob. Federal**	*Puestos Estatales**	*Negocios*	*Social*
Trabaj. Sindic. SARH /Nacional	IMCE	Fiscal		
Trabaj. de SCT/Nacional	Segob	Tránsito Estatal		
Trabaj. SARH	SRE	Repres. de SPP en estado		
Sind Nac. Trab. Banobras	SAM, presidencia	Sec. de Economía		
Stimex/ Estatal	DIF	Asamblea Oficial Mayor		
CTM-Textil	Asesor, EMP			
CNC-Café	Comisión Nacional de Seguros			
Sind. Trab. Trib. Superior	Sec. Comercio			
Sind. Nac. de la Industria de la Carne	Conafrut			
	Comisión Nacional de Precios			
	Juez de Distrito			
	Jefe de Unidad de Segob			
	Coordinador de Banobras			
	Pemex			
	SPP			
	SHCP			
	Ferrocarriles			
	Suprema Corte			
	SSA			

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 287 09/12/19 12:28

Cuadro XI.2. Diferentes grupos del PRI representados en la Cámara, 1982-1985 y 1985-1988* (continuación)

	Grupos del PRI representados en la Cámara, 1982 y 1985			
Sindicatos	*Gob. Federal**	*Puestos Estatales**	*Negocios*	*Social*
	SRA			
	Cordemex			
	Nafinsa			
	Secogef			
	Coplamar			
	Secretaría de Pesca			

*Estos son burócratas de las secretarías, no son los secretarios del gabinete. Datos tomados del *Diccionario Biográfico de la República Mexicana* (1984 y 1987).

varias agencias del Gobierno Federal y empresas de propiedad estatal. Además, los 300 diputados elegidos por mayoría relativa permitieron incluir muchos intereses territoriales específicos. Estuvieron presentes pequeños propietarios de tierras (afiliados al PRI), al igual que comerciantes, intereses empresariales, así como pequeños y grandes sindicatos de trabajadores afiliados al partido.

El propósito del cuadro XI.3 que a continuación se exhibe es demostrar cuántos, del universo de todos los diputados del PRI, lograron ganar un lugar en al menos una comisión de política relevante durante su estadía de tres años en la Cámara. Una comisión de política relevante es aquella que debido a alguna característica del diputado federal o de su grupo lo conecta con el tema o área temática de ese panel. El cuadro fracciona la amplia gama de grupos del PRI como sigue: aliados de gobernadores e intereses estatales, sindicatos (tanto de campesinos como de trabajadores), Gobierno Federal y su partido, y empresarios. Si los miembros de sindicatos laborales estatales o nacionales fueran instalados en comisiones donde se luchara por mayores recursos y subsidios para los trabajadores, como en las comisiones de Control de Precios, de Trabajo o de Seguridad Social, por ejemplo, entonces estos se estarían sentando en una comisión de política relevante.

La mayoría de los diputados del PRI cuyas carreras se hacían en la Confederación Nacional Campesina (CNC) del partido o en sindicatos agrícolas afiliados (como los trabajadores del café o de la caña de azúcar) pertenecían a las comisiones de Agricultura y/o Reforma Agraria. Los líderes de los sindicatos que representaban a trabajadores dentro de instituciones federales específicas, como

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 288 09/12/19 12:28

Cuadro XI.3. Diputados mexicanos asignados a comisiones relevantes de política para 1982-1985 y 1985-1988

	Diputados PRI 1982 y 1985		*Diputados partidos de oposición 1985*	
	Número	*Porcentaje*	*Número*	*Porcentaje*
Diputados asignados a comisiones relevantes de política	492	84.0	79	72.5
Gobierno Federal	108	18.4	4	3.7
Sindicatos	247	42.1	7	6.4
Aliados de gobernadores o intereses estatales	91	15.5	12	11.0
Intereses empresariales	14	2.4	1	0.9
Historial o educación	19	3.2	30	27.5
Militares	13	2.2	Na	Na
Líder del partido	Na	Na	25	22.9
Diputados sin una clara relación con sus comisiones	83	14.0	24	22.0
Sin información sobre colocación en comisión	12	2.0	7	5.5
Cifra total de diputados	587	100.0	110	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en datos del *Diccionario Biográfico de la República Mexicana.* Esta es una fuente inestimable de información sobre funcionarios públicos, tanto de elección como burócratas, desde 1982 hasta 1994. Publicado por el Gobierno Federal, contiene biografías breves de todos los titulares de cargos públicos que incluyen su estado educativo, sus ciudades natales, su pasado electoral, el partido y servicio burocrático, así como su puesto actual.

el Sindicato de Trabajadores de la Seguridad Social, normalmente eran miembros de esa comisión. Los diputados cuyas carreras se hacían en la burocracia federal a menudo se colocaban en alguna comisión conectada a su secretaría, como estaría colocado un burócrata de la Secretaría de Comunicaciones en la comisión de Comunicación, a menos que fueran lo suficientemente poderosos como para ganar un lugar en las comisiones "claves", tales como las de Gobierno, Hacienda, Presupuesto o Justicia.[10] Los diputados del Sector Popular (Confederación

[10] Esta determinación es un juicio firmemente anclado en el conocimiento de la política local y nacional durante este periodo. Para asegurar que las determinaciones de la comisión fueran

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 289 09/12/19 12:28

Nacional de Organizaciones Populares —CNOP—) eran una mezcla de los gobiernos estatales y federal, así como del Sindicato de Maestros y de la burocracia del sector.

En el cuadro XI.3 se aprecia que 84 por ciento de todos los diputados del PRI en estas dos legislaturas autoritarias (1982-1985 y 1985-1988) fueron colocados en al menos una comisión de política relevante (durante este periodo, los diputados fueron ubicados en un promedio de 3.1 comisiones), y sólo 14 por ciento no se sentó en algún panel relacionado con su localidad, educación o membresía grupal. Los representantes de diferentes sindicatos afiliados al PRI, incluyendo el de campesinos, fueron la categoría simple más grande, y muchos otros del Gobierno Federal fueron colocados en comisiones relacionadas con su actividad profesional. Por lo tanto, no sólo se contrató a una amplia variedad de intereses afiliados al régimen en la Cámara de Diputados bajo la hegemonía del PRI, sino que sus miembros también fueron incorporados a alguna comisión que tenía alguna relación con su campo de interés específico.

El cuadro también incluye a los diputados de la oposición en la Cámara en el periodo de 1985-1988: 100 del total de 110 miembros de la oposición ganaron un curul a través del sistema de representación proporcional, mientras que sólo 10 ganaron un escaño por mayoría relativa. A pesar de que el número de diputados de la oposición es menor, con 72 por ciento en comparación con 84 por ciento de los diputados del PRI, incluyendo desde el Partido de Acción Nacional de centroderecha (PAN) hasta el Partido Demócrata Mexicano de extrema derecha (PDM); los izquierdistas Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), Partido Socialista de los Trabajadores (PST) y Partido Socialista Unificado de México (PSUM), hasta los cooptados Partido Popular Socialista (PPS) y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) a los que se les permitió un asiento en una comisión de política relevante, aun así sigue siendo un porcentaje muy alto. En lugar de que la mayoría de los diputados ganara un puesto en la comisión debido a su membresía en algún sindicato o porque tuvieran un puesto en el Gobierno Federal, el grupo más grande de diputados de la oposición ganó su lugar en la comisión debido a su formación profesional. Por ejemplo, un físico ganó un lugar en la Comisión de Ciencias, y un activista de derechos humanos ganó su lugar en la de Justicia.

razonables, solicité a un ex miembro del PRI que llevara a cabo el mismo ejercicio. Los dos resultados fueron similares, y cuando las respuestas no coincidieron con mi estimación se remitió a los resultados obtenidos por el miembro del PRI. La codificación de estos datos está disponible.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 290 09/12/19 12:28

Sin embargo, los líderes de los partidos de oposición fueron los más beneficiados por las asignaciones del panel: los jefes de los partidos tenían más probabilidades de ganar un lugar en las comisiones "claves", incluidas las Comisiones de Presupuesto, Hacienda o Gobernación y, en la mayoría de los casos, estos líderes de oposición no eran ni economistas ni abogados especializados. No obstante, los diputados de oposición no podían dirigir sus comisiones, gracias a la regla del partido mayoritario.

Todavía queda por demostrar que los sucesivos presidentes de México fueran capaces de colocar a sus agentes más cercanos, aquellos que respondieran y representaran sus intereses, como líderes de las comisiones. Para ello, he creado, como dije antes, una medida única de "cercanía o proximidad" entre los diputados federales y el presidente hegemónico. Dado que el Ejecutivo controlaba el nombramiento de su gabinete y al menos de un subsecretario (Centeno, 1994), contaba entonces con una camarilla pequeña de burócratas federales de alto nivel cuyos intereses se alineaban más estrechamente con los suyos. Estos secretarios luego colocaban a sus aliados en importantes cargos burocráticos para encargarse de sus proyectos de ley en el Congreso. Un claro ejemplo de este fenómeno es la presencia del director general de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), Luis Donaldo Colosio, quien fue enviado por su jefe, el entonces secretario de la SPP, Carlos Salinas de Gortari, para ocuparse de la Comisión de Programación y Presupuesto en la Legislatura 1985-1988. Los burócratas federales se pueden identificar a través de sus trayectorias profesionales: aquellos cuya carrera profesional se hacía en gran medida en la burocracia federal tenían muchas más probabilidades de tener vínculos más estrechos con el autócrata, con alguno de sus secretarios de Estado o con algún subsecretario.

Ahora paso a una regresión logística cuya variable dependiente (binaria) radica en si un diputado individual proveniente de diferentes vías políticas era capaz de ganar una posición de liderazgo en alguna comisión. Para cada diputado, se tomaron sus antecedentes del *Diccionario*. Si un diputado tenía experiencia previa en cualquier tipo de puesto, entonces recibió un 1 para esa categoría, de modo que cualquier puesto anterior como trabajador municipal o como alcalde se cuenta como un 1 para la categoría de "gobierno municipal". Las categorías de Gobierno Federal, estatal y municipal no son mutuamente excluyentes. La afiliación al sector toma valor 1 si y sólo si el diputado tenía alguna experiencia como líder de algún sindicato afiliado al PRI —ya fuera de los sectores campesino, trabajador o popular. La experiencia legislativa previa incluye periodos anteriores en la Cámara, el Senado y/o el Congreso local.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 291 09/12/19 12:28

Las variables de control incluyen edad, educación y población del estado. En términos de logros educativos, al diputado se le asigna un 1 si sólo estudió primaria; 2 si terminó estudios de educación media superior; 3 si estudió en una Escuela Normal; 4 si estudió en cualquier universidad, y 5 si estudió una maestría o un doctorado. El promedio de educación de los 587 diputados del PRI se ubica entre estudios de dos años en una Escuela Normal y estudios universitarios, muy superior al de la población en general.[11] Sin embargo, 157 de la muestra de 587 diputados, es decir 27 por ciento, sólo tenían educación primaria o de preparatoria, mientras que 356 (o casi 61 por ciento) contaban con un certificado de maestro o algunos estudios universitarios. Finalmente, 69 diputados o 8.5 por ciento tenían una maestría o un doctorado, y contaban con trayectorias políticas antes de ganar la candidatura y la elección a la Cámara. Las estadísticas resumidas se pueden encontrar en los anexos.

Se pueden apreciar dos hallazgos importantes del cuadro XI.4; primero, si un diputado del PRI provenía del Gobierno Federal tenía mucha mayor probabilidad de ganar un puesto de liderazgo que si venía de una trayectoria municipal (la categoría omitida). Además, si el diputado tenía un alto nivel de educación (universidad o estudios de posgrado) era más probable que ganara un puesto de liderazgo en la comisión. En términos de las variables de control, la edad fue un predictor menos poderoso, pero, como se esperaba, con el aumento de la edad se incrementa la probabilidad de obtener la presidencia de una comisión o de un puesto de secretario. El tamaño de la población del estado muestra un hallazgo interesante: cuanto más grande es el estado en términos de residentes (y, por lo tanto, el número de diputados), es más probable que sus diputados no obtengan una posición de liderazgo en la comisión. Debido a que los diputados de cada estado compiten entre sí para ganar las presidencias en las comisiones, en los estados más grandes hay una probabilidad menor de que un diputado individual gane un papel de liderazgo.

Para comprender mejor las implicaciones de este modelo logístico, la gráfica XI.1 presenta las probabilidades predictivas del efecto de la variable de interés: la trayectoria profesional del diputado, comparando un diputado con experiencia en el Gobierno Federal con aquellos que provienen de un sindicato sectorial afiliado al PRI antes de ganar un asiento en alguna de las dos legislatu-

[11] En la década de 1980, México todavía no era una nación altamente educada: había un promedio de años de estudio para un niño de 15 años de 3.4 años en 1970, que se incrementó a 4.6 en 1980, y a 6.5 en 1990 (Aguilar Moreno, n. d.). Como resultado, los legisladores de México eran más educados que el promedio nacional.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 292 09/12/19 12:28

Cuadro XI.4. Regresión logística: puestos en la gran comisión hegemónica, 1982-1985 y 1985-1988

Con experiencia política previa	
Gob. municipal	-0.23
	(0.26)
Gob. estatal	-0.06
	(0.24)
Gob. federal	1.05***
	(0.24)
Con exp. legislative previa	0.48*
	(0.25)
Con exp. sectorial previa	-0.82***
	(0.28)
Logro educativo primaria (excluida)	
Preparatoria	1.4
	(1.1)
Escuela normal	1.8
	(1.1)
Estudios de licenciatura	2.2**
	(1.06)
Posgrado	2.9***
	(1.1)
Edad	0.02**
	(0.010)
Población estatal	-1.05e-07**
	(-4.07e-08)
Constante	-4.2***
	(1.2)
Núm. de casos	581
pseudo R cuadrada	0.178

Nota: Sólo los miembros del PRI eran presidentes y secretarios de las comisiones debido a la regla del partido mayoritario en ambas cámaras del Congreso. *p < 0.05 , **p < 0.01 , ***p < 0.001.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 293 09/12/19 13:26

Gráfica XI.1. Probabilidades estimadas: afiliación con un sector y experiencia en el Gobierno Federal, 1982-1985 y 1985-1988

Fuente: De la regresión del cuadro XI.4.

ras hegemónicas, con probabilidades de ganar un puesto de liderazgo en la comisión (presidente o secretario).

En la gráfica XI.1 de arriba, se puede ver que aquellos que venían de la burocracia federal sin afiliación sectorial tenían la mayor probabilidad de ganar un puesto de presidente o secretario en alguna comisión. Las probabilidades predictivas de que un diputado ganara un puesto de liderazgo en una comisión, teniendo experiencia previa en el Gobierno Federal pero sin afiliación sectorial, es aproximadamente de 42 por ciento, mientras que aquellos que no tenían ni experiencia en el Gobierno Federal ni afiliación sectorial tenían probabilidades significativamente más bajas de ganar un puesto de liderazgo, con sólo 24 por ciento.

Sin embargo, el diputado en peor situación es aquel que está afiliado a un sector pero no tiene antecedentes en el Gobierno Federal, con sólo 12 por ciento de probabilidad de ganar una posición de liderazgo en alguna comisión o en la Cámara (cuadrante inferior derecho del gráfico). Sólo ocupar algunos puestos federales ayuda al líder sectorial ya que su probabilidad aumenta a 26 por ciento (los intervalos de confianza son bastante amplios, ya que sólo 48 del universo de 586 diputados tenían tanto experiencia en el Gobierno Federal como una afiliación sectorial).

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 294 09/12/19 12:28

En resumen, el Gobierno Federal es, con mucho, la mejor trayectoria profesional previa hacia un puesto de liderazgo de la Cámara, lo cual es congruente con el argumento considerado anteriormente: los líderes del régimen hegemónico del PRI reclutaron ampliamente al interior de la Cámara, pero no permitieron que esta amplia gama de líderes de los grupos de coalición controlara ningún cuerpo legislativo que les permitiera modificar o construir políticas diferentes a las del Ejecutivo.

Explicaciones alternativas

Es importante tomar en consideración argumentos alternativos sobre cómo funcionan las legislaturas autoritarias y sobre los resultados empíricos que se muestran a continuación. Primero, puede ser que el poder del autócrata sobre su coalición autoritaria diversa sea tan fuerte que la rama legislativa quede completamente intimidada por el Ejecutivo. Bajo este argumento, los legisladores de nivel inferior no tenían posibilidades de ejercer influencia política porque el presidente y su gente controlaban sus futuras carreras profesionales. Sin embargo, no es posible argumentar, por un lado, que una legislatura autoritaria no presenta ningún riesgo para el autócrata y, por otro, reconocer que, empíricamente, los diputados mejor educados de la burocracia federal son colocados como presidentes y secretarios. Si las comisiones no tuvieran poder, entonces los líderes de éstas no necesitarían niveles más altos de educación y sus carreras profesionales serían una mezcla aleatoria de trayectorias previas. Además, la elaborada estructura de normas legislativas también sería innecesaria.

Una segunda hipótesis alternativa es que todos los agentes al interior de la coalición gobernante tienen los mismos intereses políticos que el autócrata y, por lo tanto, el autócrata no tiene ninguna razón para seleccionar cuidadosamente agentes con preferencias más cercanas a las de él para encabezar las comisiones. Existe abundante literatura secundaria sobre la formulación de políticas mexicanas que demuestra que esto no es cierto. De ejemplo podemos poner a los gobernadores que a menudo lucharon contra el poder político de los sectores, o las diferencias en la dirección de la política económica que se hicieron más fuertes durante la década de 1970 (Grindle, 1976; Maxfield, 1990; Solís, 1979; Teichman, 1995). Los estados pobres tenían diferentes necesidades fiscales en comparación con los ricos (Díaz-Cayeros, 2006). En tiempos de crecimiento económico, es posible ofrecer pagos y subsidios a todos los grupos, pero el crecimiento económico continuo es casi imposible e, incluso en los buenos tiempos, aquellos que ganan menos desearían ganar más.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 295 09/12/19 12:28

Conclusiones

Los gobiernos autoritarios utilizan instituciones democráticas para mantener su poder, independientemente del tipo de gobierno autoritario que éste sea. Por supuesto, existen muchas vías para castigar y beneficiar a los líderes de la coalición para mantener la estabilidad del régimen. Una de los más importantes es integrar una clase política y utilizar los puestos de elección —incluidos los de la legislatura— como un paso sólido en una carrera política.

Pero mantener a los legisladores afiliados obedientes a las demandas del Ejecutivo requiere más que un castigo *ex post* creíble para los legisladores desleales. El reclutamiento legislativo en el México autoritario fue una herramienta poderosa para generar información, participación y lealtad. Pero el reclutamiento amplio podría haber sido peligroso para los intereses de los presidentes, especialmente porque la Cámara tenía un poder basado en normas para estudiar, revisar y modificar todos los proyectos de ley. Para mitigar el potencial de pérdida de la agencia, el Ejecutivo colocó a sus aliados más cercanos en los puestos de liderazgo de la Cámara.

Bibliografía

Aguilar Morales, M. 2002. "La educación en México (1970-2000): De una estrategia nacional a una estrategia regional", en *La Tarea,* pp. 16-17, 127-133.

Aldrich, J. 1995. *Why Parties? The Origin and Transformation of Political Parties in America*. Chicago: University of Chicago Press.

_____. 2004. *El Poder Legislativo en México. Los diputados de partido: El primer eslabón del cambio*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México/ Gernika.

Bejar, L. 2006. *Los partidos en el Congreso de la Unión: La representación parlamentaria después de la alternancia*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales/ Gernika.

Blaydes, L. 2011. *Elections and Distributive Politics in Mubarak's Egypt*. Nueva York: Cambridge University Press.

Boix, C. y M. Svolik. 2013. "The Foundations of Limited Authoritarian Government: Institutions, Commitment, and Power-Sharing in Dictatorships", en *The Journal of Politics,* vol. 75, núm. 2, pp. 300-316.

Brancati, D. 2014. "Democratic Authoritarianism: Origins and Effects", en *Annual Review of Political Science,* vol. 17, pp. 313-326.

Brownlee, J. 2007. *Authoritarianism in an Age of Democratization*. Nueva York: Cambridge University Press.

Brownlee, J. 2008. "Bound to Rule: Party Institutions and Regime Trajectories in Malaysia and the Philippines", en *Journal of East Asian Studies,* vol. 8, núm. 1, pp. 89-118.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 296 09/12/19 12:28

Camp, R. 1980. *Mexico's Leaders: Their Education and Recruitment.* Tucson: University of Arizona Press.

Centeno, M. A. 1994. *Democracy Within Reason: Technocratic Revolution in Mexico*. University Park: The Pennsylvania State University Press.

Collier, R. B. y D. Collier. 1991. *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.

De Grammont, H. C. y H. Mackinlay. 2009. Trad. de Richard Stoller. "Campesino and Indigenous Social Organizations Facing Democratic Transition in Mexico, 1938-2006", en *Latin American Perspectives,* núm. 167, vol. 36 (4), pp. 21-40.

De la Garza, R. 1972. "The Mexican Chamber of Deputies and the Political System", tesis doctoral. Tucson: Universidad de Arizona.

Desposato, S. 2001. "Legislative Politics in Authoritarian Brazil", en *Legislative Studies Quarterly,* vol. 26, núm. 2, pp. 287-317.

Díaz-Cayeros, A. 2006. *Federalism, Fiscal Authority, and Centralization in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.

Diaz-Cayeros, A., B. Magaloni y B. Weingast. 2007. "Tragic Brilliance: Equilibrium Party Hegemony in Mexico", documento inédito.

Dirección General de Comunicación Social*.* 1984 y 1987. *Diccionario biográfico del gobierno mexicano.* Ciudad de México: Presidencia de la República/Unidad de la Crónica Presidencial.

Eisenstadt, T. 2004. *Courting Democracy*. Nueva York: Cambridge.

Gandhi, J. 2008. *Political Institutions under Dictatorship*. Nueva York: Cambridge University Press.

Gandhi, J. y A. Przeworski. 2007. "Authoritarian Institutions and the Survival of Autocrats", en *Comparative Political Studies,* núm. 40, vol. 11, pp. 1279-1301.

Gandhi, J. y E. Lust-Okar. 2009. "Elections Under Authoritarianism", en *Annual Review of Political Science,* vol. 12, pp. 403-422.

Geddes, B. 1999. "What Do We Know about Democratization after 20 years?", en *Annual Review of Political Science,* vol. 2, pp. 115-144.

_____. 2006. "Why Parties and Elections in Authoritarian Regimes?", documento preparado para el encuentro anual de American Political Science Association, Washington, D. C.

Geddes, B., J. Wright y E. Frantz. 2014. "Autocratic Breakdown and Regime Transitions: A New Data Set", en *Perspectives on Politics,* vol. 12, núm. 2, pp. 313-331.

Greene, K. 2007. *Why Dominant Parties Lose: Mexico's Democratization in Comparative Perspective*. Nueva York y Cambridge: Cambridge University Press.

Grindle, M. 1977. *Bureaucrats, Politicians, and Peasants in Mexico: A Case Study in Public Policy*. Berkeley: University of California Press.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. INEGI. 1990. Censo. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/lib/Olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?proy=cpv90_pt [fecha de consulta: 8 de diciembre de 2015].

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 297 09/12/19 12:28

Langston, J. y S. Morgenstern. 2009. "Campaigning in an Electoral Authoritarian Regime: The Case of Mexico", en *Comparative Politics,* vol. 41, núm. 2, pp. 165-181.

Levitsky, S. y L. A. Way. 2010. *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*. Nueva York y Cambridge: Cambridge University Press.

Lujambio, A. 2000. "Adiós a la excepcionalidad: Régimen presidencial y gobierno dividido en México", en *Tipos de presidencialismo y coaliciones en América Latina*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso): http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20101028020735/9lujambio.pdf.

Lust-Okar, E. 2006. "Elections under Authoritarianism: Preliminary Lessons from Jordan", en *Democratization,* vol. 13, núm. 3, pp. 456-471.

_____. 2009. "Legislative Elections in Authoritarian Regimes: Competitive Clientelism and Resistance to Democratization", en S. Lindberg (ed.), *Democratization by Elections: A New Mode of Transition*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, pp. 226-245.

Magaloni, B. 2006. *Voting for Autocracy: Hegemonic Party Survival and its Demise in Mexico*. Cambridge y Nueva York: Cambridge University Press.

_____. 2008. "Credible Power-Sharing and the Longevity of Authoritarian Rule", en *Comparative Political Studies*, vol. 41, núm. 4-5, pp. 715-741.

Malesky, E. y P. Schuler. 2010. "Nodding or Needling: Analyzing Delegate Responsiveness in an Authoritarian Parliament", en *American Political Science Review*, vol. 104, núm. 3, pp. 485-502.

_____. 2013. "Star Search: Do Elections Help Nondemocratic Regimes Identify New Leaders?", en *Journal of East Asian Studies,* vol. 13, pp. 35-68.

Martínez, C. 1998. "Las legislaturas pequeñas: La evolución del sistema de comisiones en la Cámara de Diputados de México, 1824-2000", tesis de licenciatura. Ciudad de México: Instituto Tecnológico Autónomo de México.

Maxfield, S. 1990. *Governing Capital: International Finance and Mexican Politics*. Ithaca: Cornell University Press.

Morrow, J. D., B. Bueno de Mesquita, R. M. Silverson y A. Smith. 2008. "Retesting Selectorate Theory: Separating the Effects of *W* from Other Elements of Democracy", en *American Political Science Review,* vol. 103, núm. 3, pp. 393-400.

Montesquieu. 1748. *The Spirit of the Laws*. Trad. de Anne Cohler. Nueva York: Cambridge University Press.

Morgenstern, S. y B. Nacif (eds.). 2002. *Legislative Politics in Latin America.* Cambridge y Nueva York: Cambridge University Press.

Nacif, B. 2000. *El sistema de comisiones permanentes en la Cámara de Diputados.* Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

_____. 2002. "Understanding Party Discipline in the Mexican Chamber of Deputies: The Centralized Party Model", en S. Morgenstern y B. Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America.* Cambridge: Cambridge University Press, pp. 254-284.

Nava, M. del C. y J. Yáñez. 2003. "The Effects of Pluralism in the Legislative Activity: The Mexican Chamber of Deputies, 1917-2000". Texto preparado para *The Interna-*

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 298 09/12/19 12:28

tional Research Workshop. St. Louis: Universidad de Washington, 28 de mayo-1 de junio.

Navarro de Castro, M. E. 1975. "Las organizaciones campesinas oficiales", en *Estudios Políticos*, núm. 15, pp. 4-5.

Padgett, Vincent. 1966. *The Mexican Political System*. Boston: Houghton Mifflin Company.

Reuter, O. J. y R. Turovsky. 2014. "Dominant Party Rule and Legislative Leadership in Authoritarian Regimes", en *Party Politics,* vol. 20, núm. 5, pp. 663-674.

Rivera Sánchez, J. 2004. "Democratización y sistema de comisiones en el Congreso mexicano", en *Política y gobierno,* vol. 11, núm. 2, pp. 263-314.

Rogozinski, J. 1998. *High Price for Change; Privatization in Mexico*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.

Schedler, A. (ed.). 2006. *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition*. Boulder: Lynne Rienner Press.

Scott, R. 1964. *Mexican Government in Transition*. Urbana: University of Illinois Press.

Sirvent Gutiérrez, C. 1975. "La burocracia en México: El caso de la FSTSE", en *Estudios Políticos,* vol. 1, núm. 1, pp. 5-31.

Smith, P. 1979. *Labyrinths of Power: Political Recruitment in Twentieth-Century Mexico*. Princeton: Princeton University Press.

Svolik, M. 2012. *The Politics of Authoritarian Rule*. Nueva York: Cambridge University Press.

Teichman, J. 1995. *Privatization and Political Change in Mexico*. Pittsburgh y Londres: University of Pittsburgh Press.

Truex, R. 2014. "The Returns to Office in a 'Rubber Stamp' Parliament", en *The American Political Science Review,* vol. 108, núm. 2, pp. 235-251.

Weldon, J. 2003. "Disciplina partidista en la Cámara de Diputados, 1998-2002", en A. Ortega Venzor, C. A. Martínez Castillo y V. Zárate (eds.), *Gobernabilidad: Nuevos actores, nuevos desafíos*, *Memorias 2002*. Vol. II. Ciudad de México: Escuela Iberoamericana de Gobierno y Políticas Públicas (Ibergop)/Porrúa, pp. 205-237.

Wright, J. 2008. "Do Authoritarian Institutions Constrain? How Legislatures Affect Economic Growth and Investment", en *American Journal of Political Science*, vol. 52, núm. 2, pp. 322-343.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 299 09/12/19 12:28

Anexo XI.1. Resumen estadístico

Variable	*Obs.*	*Med.*	*Desv. Std.*	*Mín.*	*Max.*
Año electoral	586			1982	1985
Afiliación sector	585	3.7	1.63	1	6
Edad	583	45.7	9.8	24	85
Educación	581	3.38	1.12	1	5
Puesto liderazgo	583	0.23	0.42	0	1
Gob. municip.	586	0.31	0.46	0	1
Gob. estatal	586	0.39	0.49	0	1
Gob. federal	586	0.32	0.46	0	1
Previa exp. legisl.	586	0.31	0.46	0	1
Pob. estatal log.	586	15.	0.76	12.6	16.1
Pob. estatal	586			317764	9815795

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 300 09/12/19 12:28

Anexo XI.2. El universo de grupos grandes dentro del régimen PRI, década de 1980

Trabajadores	*Empresas Propiedad Estatal*	*Popular*	*Campesino*
CTM nacional			CNC nacional
32 CTM estatales	Mexicana de Aviación	CNPP	32 Ligas Agrarias de la CNC
CROC	Aeroméxico	SNTE y SNTE estatales	Central Campesina Independiente
FSTSE	Telmex	CNA	Mov. de Liberación Nacional
Sindicato de Ferrocarrileros	Ferrocarriles Nacionales	Alianza de Camioneros Rep. Mex.	Unión General de Obreros y Campesinos de México
CROM	Azúcar Unpasa	Conf. Nacional de Cooperativas	Consejo Agrarista Mexicano
SNTMMS	Banjército	Centro Unificador del Comercio en Pequeño	
FTDF	Banco Obrero	Asoc. Nacional de Locutores	
SME	Banrural	Asoc. de Radiodifusores D. F.	
STPRM	Pemex	Cam. Nac. Industria de Radio y Tv	
CGT	CFE	Conf. Nac. Propietarios de Cantinas	
STRM	Fertimex	FPJRM-Jubilados	
ANA	Sidermex	Soc. Coop. de Pequeños Exhibidores de Películas	
COR	Tabacalera	Unión Nacional de Expendedores de Petróleos Mexicanos	
FAO	ASA Airports	Trab. No Asalariados Fed.	
STPCRM	Empresas mineras	Cons. Nac. de Autotransporte	
FNRTOI	Industrias Conasupo	Arquitectos Rev. de México, A. C.	

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 301 09/12/19 12:28

Anexo XI.2. El universo de grupos grandes dentro del régimen PRI, década de 1980 (continuación)

Trabajadores	*Empresas Propiedad Estatal*	*Popular*	*Campesino*
FNUTEP	Transportación Marítima Mexicana	Asoc. Nal. de Ingenieros	
ASPA	Algodonera Comercializadora	Asoc. Nal. de Contadores Públicos	
CRT	Banca Cremi	Conf. Nacl. de Vendedores Ambulantes de Billetes de Lotería	
FROT	Banco de Oriente	Asoc. Nal. de Profesionales y Lics. en Admin.	
ASSA	Banco Nacional de México	Liga de Economistas	
FNC	Bancomer	Coalición Agrupaciones de Taxistas	
STTMELPC	Multibanco Mercantil de México	Corporación Nacional Embellecimiento Físico	
COC	Banca Promex	Grupo Nacional de la Juventud Mexicana	
Unión Linotipográfica de la República	Banca Serfin		
Alianza de Tranviarios de México	Banco Mercantil de México		
SITRLC	Banco Mexicano Somex		
LATM	Banco del Atlántico		
AUSAG	Banco del Centro		
ASIV	Multibanco Comermex		
Agrupación de sobrevivientes de Casa Obrera Mundial	Compañía Real del Monte y Pachuca 1990 Complejo Agroindustrial		

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 302 09/12/19 12:28

Asoc. Nal. de Profesionales y Lics. en Admin.	Fabrica de Tractores Agrícolas Dina
Liga de Economistas	Dina Motores
Coalición Agrupaciones de Taxistas	Plásticos Automotrices Dina
Corporación Nacional Embellecimiento Físico	Macocozac
Grupo Nacional de la Juventud Mexicana	Moto Diesel Mexicana
Sociedad Mexicana de Ingenieros	Motores Perkins
Grupo Político México	Nutrimentos del Bajío
20 sindicatos pertenecientes a Secretarías de Estado	Tereftalatos Mexicanos
	Tubacero
	Turborreactores
	inmecafe
	Grupo Industrial NKS
	Pipsa
	Afianzadora Mexicana
	Tabacos Azteca
	Refractarios Hidalgo
	Anderson Clayton y Co. (Tultitlán)
	AHMSA Ingeniería
	Infonavit
	Indeco

Fuente: Sirvent (1975) y Rogozinski (1998).

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 303 09/12/19 12:28

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 304 09/12/19 12:28

XII. Las huellas del pasado

Legados representativos de la era del PRI

*Mariano Sánchez Talanquer**

Introducción

El siglo XX se llevó consigo el régimen autoritario mexicano, un régimen marcado por su extraordinaria duración y un partido como pocos: el PRI. Por el significado de este fin de una era, el estudio del sistema político en al menos los últimos veinte años ha sido un estudio del cambio, la novedad, la transición, la transformación institucional que permitió, sin un quiebre del orden político, la instauración de un régimen de elecciones libres, equilibradas y muy competidas —es decir, democrático. Producto de este enfoque, al día de hoy contamos con rigurosos análisis sobre la erosión progresiva del apoyo electoral del PRI (Magaloni, 2006); el ascenso y caída de partidos dominantes, su relación con las reformas de mercado y el carácter de los partidos de oposición surgidos en estos contextos (Greene, 2007); el comportamiento electoral y la formación de la opinión pública durante y después de procesos de democratización (Domínguez *et al.,* 2015; Moreno, 2018), así como sobre el juego estratégico de la reforma electoral como llave para el desmantelamiento de regímenes autoritarios competitivos (Schedler, 2002 y 2013).

No hay duda de la trascendencia de ese quiebre. Es cierto que no hubo, como en otras transiciones, un momento dramático de colapso autoritario, ni un reemplazo constitucional que simbólicamente rompiera con el pasado y marcara el inicio legal de la democracia. Tampoco un proceso de memoria, verdad o rendición de cuentas por abusos graves cometidos contra opositores (véase el ensayo de McCormick en este mismo volumen). México vivió una transición pactada y en etapas. Ni siquiera cambiaron demasiado las caras y emblemas de la política. Además, la democracia también llegó tarde en comparación con la mayoría de América Latina.

* División de Estudios Políticos, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 305 10/12/19 10:12

Aun así, para el fin de siglo se había completado una transformación radical. El régimen había cedido el control sobre las elecciones, el terreno de competencia se había emparejado, los contrapesos constitucionales se habían activado, las libertades se habían ensanchado y el mapa representativo era fundamentalmente otro. El PRI ganaba y perdía en las urnas. Los votos se contaban sin artilugio. Los perdedores cedían el poder. Con eso se conquistaban dos cosas aparentemente simples pero esenciales: procesos abiertos de competencia por el poder sin derramamiento de sangre y la capacidad colectiva de autogobernarse —es decir, la libertad republicana (Przeworski, 2018). En suma, había democracia, y lo necesario era explicar cómo exactamente el país había pasado de ser uno de los regímenes autoritarios más longevos del mundo, con un partido invencible, a un modelo internacional de organización electoral, donde distintas fuerzas políticas compartían el poder y en todos los niveles del Estado, el acceso a los cargos lo decidían los ciudadanos comunes y corrientes, en las casillas y en paz.

Es posible que todavía hoy no comprendamos del todo cómo se gestó ese cambio histórico. Está por contarse y analizarse, por ejemplo, cómo la coalición gobernante navegó internamente, en distintos momentos, el dilema entre represión y reformismo cuando la movilización popular comenzó a desbordar los canales establecidos. Tampoco tenemos el detalle palaciego de cómo, después de los años de mayor represión en las décadas de 1960 y 1970, en plena Guerra Fría, el reformismo consiguió imponerse a los sectores más duros del régimen tras las elecciones presidenciales de 1976, inaugurando así el ciclo de reformas de la transición (Becerra *et al.*, 2000). Y en una época de desencanto democrático, es casi seguro que el ciclo histórico de la transición no se valora en toda su dimensión. Un porcentaje alto de la población, especialmente en la izquierda y después de 2006, desconfía de los procesos electorales (Cantú y García-Ponce, 2015). En 2018, sólo 38 por ciento de los mexicanos consideraba que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno, once puntos por debajo del promedio para el resto de América Latina (Latinobarómetro, 2018).

Sin embargo, centrados en el cambio y la novedad, hemos también perdido de vista las formas en que la historia del régimen revolucionario y su vehículo partidista, el PRI, aún definen los grandes contornos del sistema político mexicano. Pensamos en la era del PRI por cómo llegó a su fin, más que por cómo estructura el presente —incluso, en el ámbito partidario y electoral. Es decir, carecemos de un análisis panorámico, cimentando en evidencia y de largo plazo que, sin perder de vista el importantísimo tránsito a un régimen democrático por la vía del acuerdo entre fuerzas políticas, dé cuenta de la huella del régimen

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 306 09/12/19 12:28

posrevolucionario del PRI y de los conflictos históricos que le dieron forma sobre la representación política en México. Precisamente porque la democracia nació de la reforma, no de la ruptura, y los actores del pasado se han adaptado a un nuevo contexto sin abandonar la escena (Flores-Macías, 2018; Langston, 2017), esa desmemoria abre un hueco en nuestra comprensión del presente democrático. ¿Cómo se expresa el régimen posrevolucionario de partido dominante del siglo XX en el sistema de partidos contemporáneo, en la vida política de la postransición?

Este capítulo atiende esa pregunta. Analizo aquí los legados históricos que modelan el sistema de representación partidista, un ámbito en el que el PRI ha dejado una marca como el actor político fundamental de la historia moderna de México. El objetivo es situar el sistema de competencia democrática que se ha instalado en el país en su trayectoria histórica y mostrar que, pese a las agudas transformaciones económicas, sociales y políticas en alrededor de un siglo, los conflictos constitutivos del régimen heredero de la Revolución Mexicana siguen gravitando sobre la política, a través de las instituciones representativas. En la geografía del voto y el formato del sistema partidista, son visibles las huellas del pasado.

Al hacer este recorrido, se reinterpreta además el surgimiento del partido de la revolución y se recuperan algunas lecciones sobre la dificultad de construir partidos sólidos; la relación entre la polarización intensa, incluso violenta, y el surgimiento de partidos fuertes; y la importancia de la institucionalización del conflicto político —uno de los legados esenciales del sistema político formado alrededor del PRI. La existencia de instituciones partidistas sólidas es un requisito institucional indispensable para la democracia, ausente en muchas nuevas democracias (Mainwaring y Zoco, 2007), que paradójicamente México heredó del periodo autoritario, aunque parte de ese legado puede estarse erosionando (Greene y Sánchez-Talanquer, 2018b). Finalmente, en el capítulo también se reflexiona sobre las formas de representación e intermediación de intereses que fueron el secreto de funcionamiento del PRI. Esta aproximación al partido como un gran aparato transversal de incorporación y conciliación, atado al Estado y capaz de equilibrar múltiples demandas, contribuye a explicar tanto la naturaleza como la durabilidad y legitimidad, entre grandes sectores sociales, de la "dictablanda" (Gillingham y Smith, 2014) que encabezó.

Por supuesto, legados históricos del régimen posrevolucionario operan en muy distintos campos y arenas institucionales de la política mexicana. El funcionamiento del Estado entero (con sus luces y sombras) —de las Fuerzas Armadas al sistema fiscal, del sistema educativo al IMSS— es incomprensible sin

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 307 09/12/19 12:28

voltear a sus orígenes y su construcción mediante, y en paralelo con, el partido oficial. El capítulo se centra en las esferas electoral y partidista no por su excepcionalidad, sino por su centralidad política. Se trata de ventanas al fenómeno más amplio de la existencia de fuerzas históricas que modelan las instituciones del presente.

En términos metodológicos, estas esferas constituyen casos cruciales para demostrar la importancia de los legados históricos, pues dadas las profundas transformaciones que experimentaron durante la transición —suficientes de hecho para producir un cambio de régimen— es menos probable encontrar aquí grandes continuidades, en comparación con otras arenas institucionales que no estuvieron en el centro de los procesos de reforma y cambio político de las últimas décadas. Puesto de otro modo, si en la tan transformada arena electoral y representativa podemos encontrar importantes legados de la era de dominancia del PRI-Estado, es cuanto más probable que en otras esferas institucionales persistan influencias históricas de fuerza al menos semejante. En términos sustantivos, se trata de las áreas centrales del estudio y práctica de la política: las reglas de competencia por el poder, los patrones de interacción entre competidores y las grandes líneas de conflicto y oposición que estructuran un sistema de representación partidista.

La importancia de los orígenes y la institucionalización de la lucha por el poder como legado

Los regímenes emanados de revoluciones sociales son extraordinariamente duraderos (Levitsky y Way, 2013). En sus intentos por estabilizar la nave del Estado y consolidar el poder en medio de una gran movilización social, las élites revolucionarias suelen construir instituciones que a la postre dotan a los gobiernos de mecanismos para afrontar crisis que, para otros regímenes, resultan devastadoras. El instrumento de estabilización por excelencia es el partido político.

Los partidos políticos fuertes, como el PRI y sus antecesores, ofrecen grandes ventajas a los regímenes autoritarios. Primero, contribuyen a resolver problemas espinosos de circulación de élites y reparto del poder dentro de la coalición gobernante. Al ofrecer a diferentes facciones y aspirantes al poder canales creíbles de influencia y ascenso, los partidos extienden los horizontes temporales de los líderes políticos y reducen los riesgos de rompimiento en el régimen (Magaloni, 2008; Svolik, 2012). Además, los partidos fuertes son un gran vehículo de recepción de demandas sociales, reclutamiento de liderazgos, cooptación de potenciales opositores y negociación entre distintos grupos o sectores que

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 308 09/12/19 12:28

conforman la coalición gobernante. En ese sentido, contribuyen también a minimizar el riesgo de desafíos externos, orientar las políticas estatales hacia exigencias generales y construir la legitimidad popular del régimen. Dadas estas y otras ventajas, ¿por qué en algunos regímenes, como el mexicano, observamos el surgimiento de organizaciones partidistas sólidas, mientras que en otros su aparición y consolidación fracasan? ¿Por qué nació el PNR —después PRM y después PRI— hace noventa años, y cuáles fueron las implicaciones de este parto históricamente decisivo?

Es bien sabido que uno de los motores de la formación partidista fue, en las palabras de Calles, "la necesidad que creemos definitiva y categórica, de pasar de un sistema más o menos velado, de 'gobierno de caudillos' a un más franco 'régimen de instituciones'" (Calles, 1981: 28). En efecto, en los diagnósticos de la coalición gobernante al fin de la revolución se encontraban muy presentes el secular problema del personalismo político y las violentas consecuencias de la falta de un mecanismo de coordinación, dentro de los propios ganadores de la revolución, para administrar las ambiciones políticas. El trasfondo de estas preocupaciones es también más que conocido: en sólo una década —sin hablar de la previa, la de la guerra civil— los asesinatos de Carranza (1920) y Villa (1923), la rebelión delahuertista (1923), la sublevación de los generales Serrano, Gómez y Almada (1927), las luchas intestinas entre revolucionarios, la consolidación de cacicazgos regionales y la incertidumbre sobre la sucesión presidencial tras el asesinato de Obregón (1928).

A todas luces, la política era un oficio peligroso, inestable, violento. De modo que era necesario un pacto para transitar a una "nación de instituciones y de leyes" y que "los hombres no fueran, como no debemos ser, sino meros accidentes" (Calles, 1981: 29). Así nació el PNR, en sus orígenes una federación de generales revolucionarios y movimientos regionales para resolver entre sí el problema del acceso al poder (Garrido, 1982; Hernández, 2016). Con ello se daba uno de los pasos decisivos en el desarrollo político: la atenuación del personalismo.

Calles mismo, con su Maximato, tardaría en abandonar la escena y resignarse a dejar de ser, otra vez en sus palabras, uno de los "hombres necesarios". El partido oficial sufriría además importantes mutaciones —para acomodar a los militares, consolidar la alianza corporativa con los movimientos obrero y campesino (1938, el PRM) y, después, afirmar el control sobre ellos conforme a las demandas de la política de industrialización (1946, el PRI). Aunque podamos trazar una línea de continuidad, el PRI de mediados de siglo se parecía poco al partido de masas del cardenismo y poco a la confederación de 1929. Pero estaba

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 309 11/12/19 11:03

ya ahí el paso hacia un sistema fincado en procedimientos y en una organización nacional robusta, propiamente institucional, para procesar las aspiraciones políticas y regular la lucha por el poder en forma pacífica.

Era un salto cualitativo de la mayor trascendencia histórica, que definiría la política del resto del siglo y, como veremos, cuyas implicaciones sobrevivirían al propio régimen autoritario. Porque lo que Calles llamaba en ese famoso mensaje —una de las piezas discursivas más importantes de la historia política de México— la dependencia de "hombres necesarios y únicos", de "caudillos identificados con la patria misma" (Calles, 1981: 29), es propia de regímenes políticos plagados de servilismo, pobre funcionamiento, muy baja complejidad y precario desarrollo institucional; como consecuencia, también de altísima fragilidad. Los problemas de un orden político altamente personalizado eran entonces patentes.

El dilema se planteaba en esos términos: personalidades o instituciones, caudillos o partido. Y surgía así, a fines de la década de 1920, una institución partidista con vida y trascendencia más allá de los jefes, los caciques, los generales, las "personalidades excepcionales" (Calles, 1981: 30). Ese movimiento hacia lo segundo sería uno de los acontecimientos históricos de legado más profundo y significativo. El surgimiento del partido marcó decisivamente al régimen posrevolucionario, a veces en formas que sus propios creadores no podían imaginar. Un breve e incompleto recuento: desmilitarizó progresivamente la política; permitió la cohesión del régimen; redujo la violencia entre la variopinta familia revolucionaria y ofreció un foro para procesar sus conflictos; ayudó a resolver el problema clásico de las autocracias, la sucesión; canalizó una enorme movilización popular; instauró una compleja maquinaria de procesamiento de demandas sociales; integró políticamente a un país culturalmente diverso y fracturado por los regionalismos y la guerra; permitió al régimen utilizar la arena electoral como fuente de legitimidad, mecanismo de autocontrol y forma de acercamiento con los gobernados; ayudó a construir la viabilidad política de las decisiones del Estado —por ejemplo, la compleja gestión política con sindicatos, empresarios, etc., de las medidas estatales que soportaron el "milagro mexicano", el mayor periodo de crecimiento de la historia del país.

Todas las anteriores fueron derivaciones de una forma u otra de la consolidación de un partido robusto, de masas, ligado al régimen de la revolución. Por este tipo de implicaciones, no es casual que la evidencia internacional asocia la existencia de un partido institucionalizado con regímenes duraderos y al autoritarismo competitivo multipartidista —aunque las elecciones en estos regímenes están por definición viciadas (Levitsky y Way, 2010)— con resultados

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 310 09/12/19 12:28

superiores en desarrollo humano (salud, educación, libertades básicas, igualdad de género) a los de regímenes autoritarios por completo cerrados (Miller, 2015).

Pero las consecuencias iban más allá del propio priismo. El surgimiento exitoso del partido modelaría también a la oposición y al sistema representativo en su conjunto, para el siglo siguiente. Es necesario subrayar tres rasgos de nacimiento del partido de la revolución, vinculados entre sí, que definirían los términos y los actores del conflicto político en México para el muy largo plazo. Primero, se trataba de un partido "internamente movilizado" (Shefter, 1994), en otros términos, un partido organizado desde el Estado, con el fin de mantener y consolidar el poder, no para competir por él o alcanzarlo desde fuera. Segundo, el partido estuvo desde su origen imbricado con las estructuras gubernamentales en todos los niveles, de donde se sigue que los aparatos estatales mismos se formaron y operaron de manera altamente partidista; es decir, se forjó un Estado partidizado, un Estado-partido. Tercero, la asociación del partido con el aparato estatal implicaba también una apropiación simbólica de la nación, de modo que el partido se presentaba como el epítome de "lo mexicano", la encarnación de la patria. Sobre la oposición pesaba la sombra de la traición del interés nacional. Al mismo tiempo, el partido surgía con la misión de convalidar periódicamente en los comicios la identificación popular con el régimen de la revolución, por lo que la arena electoral, aunque dramáticamente sesgada, permanecía abierta.

Esa combinación planteaba enormes retos a la oposición. Si quería reclamar la representación de al menos un sector de la sociedad y el derecho a influir en la vida pública, debía entrar al juego electoral. A lo largo del siglo, el régimen experimentó con diferentes combinaciones de apertura de canales participativos a la oposición, cooptación vía la redistribución y finalmente, persecución, acoso, represión (Larreguy *et al.*, 2019). Expandió y estrechó estratégicamente las puertas de la arena electoral. Pero como régimen de partido dominante, no único, que reclamaba una legitimidad surgida de las urnas, no podía ni quería clausurarla. Así, invitaba a la oposición a destinar esfuerzos para abrir la contienda y medirse en el juego electoral —necesitaba incluso de ello. La oposición enfrentaba a un enemigo formidable, que incluía dentro de sí a las múltiples corrientes de la heterogénea Revolución Mexicana y contaba con el control privilegiado de los recursos y la maquinaria del Estado. Pero la oposición no podía renunciar a ser partido, porque en el centro del régimen al que se oponía estaba una criatura de esa naturaleza, con fecha de nacimiento en 1929.

La conversión de la revolución en un partido fuerte dio así pie a la formación de organizaciones que tuvieron que sufrir la marginalidad (Loaeza, 1999), el fraude (Cantú, 2019; Simpser, 2014), el acoso y las condiciones desequilibradas

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 311 09/12/19 12:28

de competencia, pero que si querían alcanzar alguna influencia, tenían que lanzarse a la liza electoral. En el largo plazo, por haberse gestado en ese entorno de adversidad frente a partido grande y camaleónico, desarrollarían la fortaleza e identidad ideológica necesarias para anclar, junto con el PRI, un sistema de representación democrática competitivo, institucionalizado y estable. Puesto de otra manera, la institucionalización originaria de la revolución en el partido oficial derivaría en un muy largo e importante legado de institucionalización del conflicto político y el sistema de partidos en su conjunto (Greene y Sánchez Talanquer, 2018a).

Como una aproximación a las duraderas implicaciones de la formación del partido revolucionario, la gráfica XII.1 muestra la trayectoria de México *versus* el promedio latinoamericano en un índice de institucionalización partidista. Este índice es una medida aditiva que combina varios atributos de los partidos políticos de un país, incluyendo el grado de organización, presencia territorial y actividad fuera de los periodos electorales; la densidad de los vínculos con la sociedad; la coherencia y diversificación de las plataformas; y la disciplina de los partidos en la legislatura. Es decir, el índice captura la solidez de esas organizaciones que dan coherencia a la política y sin la cual la democracia moderna es "impensable" (Schattschneider, 1942: 1) e "impracticable" (Aldrich, 2012: 3), además de vulnerable a múltiples padecimientos: el cortoplacismo de políticos individuales; la personalización de la política; la debilidad del Poder Legislativo frente al Ejecutivo; la dificultad para los votantes de orientarse y ejercer una rendición de cuentas colectiva en un entorno volátil; la falta de profesionalización de los cuadros políticos y el mayor riesgo de experimentar retrocesos autoritarios (Levitsky y Cameron, 2003: 3-5). Los partidos institucionalizados son cruciales para la democracia; en México, ésta los heredó, paradójicamente, del régimen autoritario priista.

Como muestra la gráfica, México se mantuvo a la par del resto de América Latina en niveles muy bajos de institucionalización partidista toda la segunda mitad del siglo XIX —un fenómeno asociado con la muy alta inestabilidad política (golpes, rebeliones, cambios constantes de gobierno) y luego, las dictaduras personalistas de fines de siglo. Sin embargo, la integración de los revolucionarios en el PNR disparó una trayectoria distinta, que imprimió a la política mexicana un nivel de organización y predictibilidad excepcional. Con el ascenso del partido dominante, México se convirtió en el sistema político más estable de toda la región en el siglo XX; y no sólo estable, sino civil.

Para el inicio de la democracia a fines de la década de 1990, México contaba ya con altos índices de institucionalización partidista, reflejo de la implantación

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 312 09/12/19 12:28

Gráfica XII.1. Institucionalización partidista en México y América Latina

Nota: Cálculos propios con base en el trabajo de Bizarro Neto *et al*. (2017) para el proyecto Variedades de Democracia (V-Dem). La línea correspondiente a América Latina muestra el promedio para veinte países.

del PRI y de las organizaciones que habían surgido para disputar su dominancia, pactado la transición y, frente a ese partido tan robusto, entrado a la era democrática con estructuras desarrolladas, identidades definidas y capacidades de movilización. Así que con el establecimiento del partido de la revolución se resolvía, a fines de la década de 1920, el conflicto crónico del faccionalismo y la violencia entre las élites revolucionarias; y de paso, sin anticiparlo, se ponía al país en una larga trayectoria de institucionalización del sistema representativo que se mantendría incluso hasta las primeras décadas de democracia, mucho tiempo después de aquel pacto de 1929.

Conflicto intraélite, contrarrevolución y construcción partidaria

La pregunta de la formación del partido, sin embargo, no se agota en su utilidad como fórmula para atemperar el conflicto intrarrevolucionario y regular la lucha por el poder entre facciones triunfantes. Si bien en la práctica el partido sirvió para resolver ese problema, sentando así uno de los pilares de la estabilidad del régimen, existe el riesgo de incurrir en una falacia funcionalista al inferir el origen de las instituciones a partir del papel que, una vez establecidas, ellas ejercen. No hay duda de que el problema del caudillismo estaba en el centro de las preocupaciones de la nueva élite gobernante al formar el partido. Pero los potenciales beneficios que la coordinación en un partido puede acarrear para

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 313 09/12/19 12:28

un régimen no producen en automático esa coordinación, más aún cuando ésta es costosa para los líderes políticos. Y construir organización partidista lo es: implica tiempo, recursos, visión de largo plazo, concesiones, sacrificios del poder personal. Vale la pena replantearse entonces qué hizo que el caudillismo, por lo demás rampante, derivara en la formación de una organización partidaria en ese momento preciso, y no en otros, y por qué un pacto contra el caudillismo pudo cristalizar entre los caudillos mismos.

Como afirma Knight, el proyecto de un partido que unificara a las facciones revolucionarias se había contemplado e intentado, sin éxito, en varias ocasiones (Knight, 1992: 118). Para 1915, tras la derrota del villismo, las grandes batallas de la revolución habían concluido. La Constitución estaba aprobada desde 1917. La identidad del grupo triunfante estaba ya bien definida. Pero no por ello se había conseguido conformar un partido. Tras el asesinato de Carranza en 1920, los hombres de la dinastía sonorense hicieron intentos infructuosos por unificar al movimiento revolucionario. Proliferaban las etiquetas partidistas, por lo general cascarones de movimientos personalistas controlados por algún jefe revolucionario (Garrido, 1982: 60-61).

Había, además una multiplicidad de pequeños "partidos" de todo tipo reclamando el legado de la revolución, algunos efímeros y otros bien implantados —como los socialistas del sureste que servirían de modelo para las futuras estructuras institucionales del partido oficial (Osten, 2018), pero sin que hubiese surgido una organización de alcance nacional que englobara a la diversidad de formaciones políticas, capaz de disciplinar a los caudillos revolucionarios. Los intentos de Obregón de forjar este tipo de alianza alrededor de su candidatura en 1919, el frente electoral que impulsó a Calles o el "cuasioficial" PLM de mediados de la década de 1920, tampoco terminaron por congelar (Knight, 1992). El propio Calles había fracasado en coordinar a las élites para crear un bloque revolucionario unificado en el Congreso.

Es decir, para el momento del establecimiento del partido oficial, habían transcurrido ya casi veinte años desde el inicio de la revolución y al menos una década desde que el grupo ganador había alcanzado el poder, sin que los líderes hubieran conseguido hasta entonces instalar un partido nacional sólido que respaldara al nuevo régimen. Y la fundación del partido está envuelta en la paradoja de por qué los caudillos estuvieron dispuestos a someterse a una institución que, de manera explícita, se planteaba como objetivo la subordinación y el control de los caudillos. Como observó Huntington, en México "los generales crearon un partido político y el partido político terminó con los generales" (Huntington, 1968: 258).

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 314 09/12/19 12:28

Así que no es obvio por qué los generales lo harían. Las instituciones fuertes obligan a la negociación con otros —es decir, a hacer concesiones, sacrificios y renunciar a caprichos personales. Los individuos, por excepcionales que sean, quedan subordinados a una entidad colectiva con fines propios. En pocas palabras, las instituciones dignas de ese nombre terminan imponiendo límites importantes a la voluntad de los líderes, además de sobrevivirlos. Dicho con Calles, implican una cierta renuncia de "pequeños intereses" y "apetitos personales" (Calles, 1981: 33-34). De modo que, por útiles e importantes que sean las instituciones partidistas para la vida pública o un régimen político, esta utilidad e importancia no bastan para explicar por qué las élites políticas proceden a edificarlas en determinadas coyunturas, cuando pueden salirse de su control y atarles las manos.

Sugiero aquí que, para comprender la formación exitosa del partido de unificación revolucionaria, es indispensable ampliar la explicación tradicional y reconsiderar la amenaza a la que se enfrentaban los jefes revolucionarios a fines de la década de 1920. Ésta incluía, por supuesto, el multicitado conflicto intraélite: las confrontaciones intestinas, el riesgo siempre latente de traiciones, la amenaza a veces materializada de rebeliones militares. Los estudios han dado buena cuenta de ello.

Sin embargo, no debemos perder de vista que el nuevo régimen enfrentaba además para entonces potentes desafíos por fuera de la coalición revolucionaria, a menudo minimizados por la historia oficial pero no por eso menos importantes. La revolución y sus líderes no estaban ya amenazados solamente por su propia descoordinación, sino por la movilización de fuerzas contrarrevolucionarias que se venía gestando desde la década previa. En particular, la articulación de un gran movimiento católico con base popular, el respaldo de una muy potente institución con presencia nacional (la Iglesia católica) y, para entonces, en armas.

En efecto, la revuelta de los católicos en la Guerra Cristera —una *Vendée* mexicana— y la movilización social conservadora de la que era parte significaron un estímulo, quizá definitivo, para la cohesión de las facciones revolucionarias. En forma dialéctica, la movilización conservadora, contrarrevolucionaria, era un acicate al aglutinamiento. En el fragmentado escenario político de la década de 1920, despertó en el nuevo régimen, hasta entonces tironeado por fuerzas centrífugas, lo que Tocqueville llamó "la tendencia natural de todos los poderes en su seno hacia la unidad" (Tocqueville, 1856: 115). La lucha en el campo de batalla, la definición clara de un "nosotros" (la revolución) contra "ellos" (la reacción), el sentido de emergencia, la resistencia recalcitrante de los cristeros, aportaron finalmente el cemento para instaurar el partido y poner fin a los enfrentamientos fratricidas.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 315 09/12/19 12:28

Los estudios comparados sugieren que los contextos de amenaza y adversidad son en efecto cruciales para inducir la coordinación de las élites políticas bajo el manto de un partido. Según Smith, cuando los regímenes disponen de una gran cantidad de rentas para repartir y/o no se enfrentan a movilizaciones sustantivas por parte de la oposición durante su etapa formativa, no desarrollan instituciones partidarias sólidas (Smith, 2005) como las que caracterizaron a México. Es sólo cuando surge una oposición organizada de masas, externa a la coalición gobernante, que los líderes de regímenes en formación terminan por hacer las costosas concesiones necesarias para el establecimiento de un partido con capacidad de incorporar y disciplinar a una amplia coalición. Dado que las revoluciones tienden a polarizar a las sociedades y producir reacciones contrarrevolucionarias, no es casual que de ellas surjan partidos fuertes que anclan regímenes autoritarios duraderos.

Desde este punto de vista, la confrontación con la contrarrevolución fue absolutamente clave en la conformación del partido oficial. Puesto en otros términos, el régimen político del siglo XX, el partido y las nuevas estructuras gubernamentales mismas, estuvieron constituidos desde sus orígenes por la polaridad entre el Estado posrevolucionario anticlerical y el principal sector popular excluido de la coalición gobernante: aquellos que fundaban su identidad política en el catolicismo. Esa fractura, que se remontaba a las luchas liberal-conservadoras decimonónicas, tenía la fuerza social y emocional necesaria para engendrar un sistema de oposiciones y alineamientos políticos duraderos, cristalizado en partidos. Con su decidido anticlericalismo, la revolución había revivido un viejo conflicto vital; pero con la creciente intervención en la vida local de un Estado en formación, lo había además potenciado.

Esa oposición sistémica alcanzó su punto más violento durante la gran Guerra Cristera, que infringió fuertes bajas dentro del nuevo ejército mexicano (alrededor de 50 mil, 60 por ciento de las muertes de la guerra) y desafió el control del régimen sobre buena parte del territorio nacional, especialmente en el occidente (Meyer, 1994, 1995: 260-266).[1] Se trata del segundo conflicto armado más violento de la historia del país después de la década de la revolución, aunque su escala fue típicamente minimizada por el régimen revolucionario (Bailey, 1974: 286). La guerra produjo un éxodo hacia Estados Unidos (Young,

[1] La cifra de muertos en la guerra, entre 1926 y 1929, oscila entre 45 y 60 mil para las tropas federales y 25 a 40 mil para los rebeldes (Clodfelter, 2017: 379). La misma fuente coloca la cifra de muertes de cristeros entre 1929 y 1936, por la persecución federal, en 5 mil. Raby cita el asesinato de unos 300 maestros federales durante la segunda cristiada (Raby, 1974: 147, 190-91).

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 316 09/12/19 12:28

2015) y obligó a recaer en la movilización armada masiva de la población civil. "Defensas rurales" integradas por campesinos, tenuemente conectadas con el aparato estatal y que persistirían durante el resto del siglo, fueron movilizadas como fuerzas auxiliares para colaborar en las tareas de contrainsurgencia y establecer el control local, a cambio del reparto de tierras (Sánchez Talanquer, 2019).

El asesinato de Obregón en 1928 a manos de un activista católico era una expresión más, la más dramática, de la polarización que para entonces tenía enfrascado al país en una guerra civil sin salida definitiva. El magnicidio había puesto también de manifiesto la necesidad entre los jefes revolucionarios de coordinarse no sólo para conservar el poder, sino también la vida. Es cierto que para fines de 1928 la guerra estaba militarmente controlada, pero también estaba claro que los cristeros tenían el apoyo social y la capacidad para mantener una larga y desgastante guerra de guerrillas que ponía en jaque a un régimen todavía endeble.

Para 1929 —no coincidentemente, el mismo año en que el esfuerzo de coordinación partidista de la élite revolucionaria por fin se materializaría en el PNR— los cupulares "arreglos" con la Iglesia pusieron fin oficial al conflicto armado, pero no al enfrentamiento ideológico, la polarización ni a la resistencia católica de base al nuevo régimen revolucionario. Como quedaría claro con las batallas por la educación de la década de 1930, la segunda cristiada, las asociaciones católicas que se multiplicaron para organizar actos explícitos y encubiertos de resistencia (Fallaw, 2013), la movilización sinarquista, el surgimiento del Partido Acción Nacional, etc., el conservadurismo religioso se mantendría como un poderoso sustento de oposición al régimen. Serviría, también, como un foco alrededor del cual los varios intereses afectados por la revolución pudieron coordinarse para desafiar al nuevo partido-Estado.

El régimen, por su parte, continuaría disputando el control social a la Iglesia y construyendo sus instituciones y su mitología, otra vez en forma dialéctica, en contra del catolicismo: el maestro revolucionario en contra del cura como el actor local predominante, los festivales cívicos superponiéndose a las fiestas religiosas, el registro civil, la sacralización de los héroes, los nuevos rituales patrios, la reivindicación del pasado prehispánico (precatólico), etcétera (Bantjes, 1997; Becker, 1995). Después de todo, la revolución, por lo demás diversa y de poca coherencia ideológica, "se fijaba como uno de sus objetivos específicos, la extirpación del fanatismo" (Portes Gil, 1935: 5).

El conflicto religioso jugó así un papel poco apreciado en la institucionalización del régimen, tanto en términos ideológicos como por su estímulo a la organización del partido contra un enemigo que, si bien abarcaba otros intere-

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 317 09/12/19 12:28

ses conservadores afectados, fundaba su fuerza de arrastre popular en la religión. Las escisiones y rompimientos eran especialmente riesgosos cuando podían ser aprovechados por una oposición a la revolución ya más organizada, además de más generalizada de lo que el propio partido-Estado reconoció siempre oficialmente (Servín, 2006) —mantener una imagen de invencibilidad era importante. En la propia concepción de Calles, un anticlerical convencido, la formación de un gran partido era necesaria no sólo para terminar con el sangriento faccionalismo de la familia revolucionaria; era un requisito para cerrar el paso a "la reacción" y llevar el conflicto con ella del campo de batalla, a la arena institucional.

En ese mismo discurso, lanzado "en pleno periodo de lucha mental y política" y en el que advirtió sobre "los peligros de todo orden que pueden resultar de la desunión de la familia revolucionaria", Calles planteaba la necesidad de unificarse en los siguientes términos: si "la ambición o la intriga o la soberbia destruyeran, si desgraciadamente llegaran a destruir, las junturas de los grupos revolucionarios", "volvería nuevamente la oportunidad su rostro insinuante a los conservadores, porque es casi seguro que si así sucediera, ni siquiera necesitaría la reacción llegar al triunfo directo militar o político" (Calles, 1981: 34-35). El paso de México "de la condición de país de hombres únicos a la de pueblo de normas puras institucionales" significaría "no sólo posibilidad cierta y garantía de paz material estable, sino seguridad de paz orgánica", pero para ello era necesario traer, mediante la contienda electoral libre, "a la Representación Nacional a grupos representativos de la reacción, hasta de la reacción clerical" (30-31). Unidos, decía, los revolucionarios se hallaban "lo suficientemente fuertes… para no temer a la reacción" (32).

El resto de la familia revolucionaria se expresaba en términos similares al fundar el partido. El primer manifiesto del comité organizador del PNR: "La lógica rudimentaria nos permite considerar que de las múltiples tendencias y opiniones que dividen actualmente a la nación, deben organizarse dos corrientes poderosas que la canalicen y encaucen: la tendencia innovadora, reformista o revolucionaria, y la tendencia conservadora o reaccionaria". Era la "hora histórica" de formar "partidos políticos de principios y organización duradera" para "salvar a la República de la anarquía" (Partido Revolucionario Institucional, 1981: 38-39). El presidente de la Convención de Querétaro, la fundadora: "Unificados como estamos, la reacción no tendrá otra cosa que hacer sino reconocer que es torpe y que es débil y que no podrá jamás, no solamente derrotarnos, sino ni siquiera hacer mella en nuestras filas… estamos capacitados para aniquilar a la reacción". El representante del Partido Socialista del Estado de México, otro

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 318 09/12/19 12:28

delegado de la Convención: "La reacción, armando la mano del más despreciable de los asesinos [José León Toral]… jamás pensó que sobre esa tumba iba a estar también, como una bofetada para siempre, en la cara de la reacción, este pujante Partido Nacional Revolucionario" (113). Luis León, primer secretario general: "Aquí hemos venido, representando todas las Entidades Federativas de la República, precisamente para gritar a los cuatro vientos, para gritarle a la reacción que estamos en pie, que estamos unidos, que somos un solo frente y que ante la unidad revolucionaria se estrellarán todas sus tentativas" (127). Gonzalo N. Santos, en la misma primera asamblea: "No queríamos una gota de sangre más en nuestra patria… pero no quiere eso la reacción clerical. Hablemos con valor: ya pasó el momento de las tolerancias y las indefiniciones. Vamos a combatir unidos a los viejos cristeros y a los cristeros nuevos… celebro que el Partido Nacional Revolucionario haya terminado de formarse sobre el cráter de un volcán" (110).

Así, el aglutinamiento de la familia revolucionaria en un partido se articulaba, explícitamente, en términos del conflicto entre la revolución y sus enemigos. Las luchas intestinas debilitaban a la coalición revolucionaria en su enfrentamiento con los opositores al régimen, que había cobrado ya la vida de Obregón y miles de soldados. La gran confrontación con el movimiento católico-conservador, contrarrevolucionario, sirvió como conflicto fundacional para la construcción de instituciones partidistas. La narrativa oficial tendió a obliterar el conflicto religioso, interpretarlo en términos de clase como una reacción inducida por terratenientes afectados por la reforma agraria y a minimizar su verdadera base social, reducida a un grupúsculo de "fanáticos" (Butler, 2007; Knight, 1994). Pero en la práctica, el catolicismo popular era un núcleo duro, organizado y numeroso erigido en contra de la también potente coalición revolucionaria. Durante las siguientes décadas, los católicos militantes "mantuvieron una antipatía duradera a elementos clave del proyecto revolucionario… la predominantemente católica sociedad civil mexicana negó al partido revolucionario gobernante el consenso generalizado" (Fallaw, 2013: 12).

Ese antagonismo, germen de formación institucional, se mantuvo hasta mucho después de terminada la guerra de los cristeros. A partir de la institucionalización de la revolución, el resto del siglo estaría marcado por la presencia del partido dominante como agente ordenador de la lucha por el poder dentro y fuera del régimen. Más tarde en el siglo, Iglesia y Estado alcanzarían un *modus vivendi*, pero el punto aquí es que esa conflagración había marcado ya un rumbo por sus efectos sobre la institucionalización partidista, los patrones de apoyo y resistencia al régimen de la revolución y la definición de los "términos de

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 319 09/12/19 12:28

referencia" de la política (Mair, 1997: 9).[2] El régimen revolucionario y la oposición conservadora se constituyeron mutuamente como fuerzas políticas, con un muy largo legado en la estructura de conflicto, el sistema de representación política y sus niveles de institucionalización. Puesto de otro modo, esa fractura fue fuente de partidos y de un sistema de partidos —entonces muy desequilibrado— que sobrevivirían al muy largo régimen autoritario.

La renovada polarización de la década de 1930, producto de la intensificación de la reforma agraria, la educación socialista, la nacionalización petrolera y otras políticas del cardenismo, nuevamente condujo a inversiones en estructura partidaria. El conflicto no era ya (tan) sangriento como antes, pero seguía siendo el motor del desarrollo institucional del partido. La reorganización en sectores (el PRM en 1938), anclados a su vez en las grandes y jerárquicas centrales obreras y campesinas, permitía incorporar las demandas de grupos movilizados —que de otro modo podían desafiar al régimen— y también avanzar una agenda socialmente polarizante. Un partido amplio y densamente organizado era indispensable para mantener las alianzas sociales que sostenían al régimen en su momento más radical, disciplinarlas y así vencer las resistencias de intereses poderosos afectados por la política de la revolución en la etapa cardenista (desde los dueños de la tierra y el sector empresarial independiente hasta, de nuevo, el conservadurismo católico).

El cardenismo no podía impulsar su agenda reformista, ni mantener la estabilidad, sin una potente organización subyacente. Otra vez los conflictos que se presentaban en esta etapa formativa del régimen posrevolucionario, ahora reforzados por una fuerte polarización de clase, tenían así efectos constructivos sobre el partido. Como dice Selznick, en regímenes en ascenso amenazados por la resistencia, los partidos son "armas organizacionales" para garantizar la supervivencia y la supremacía (Selznick, 1952); esos conflictos fundacionales dejan, sin que sea su intención inicial, residuos institucionales por lo demás útiles para enfrentar crisis futuras, acomodar múltiples intereses, incorporar demandas y adaptarse a nuevas circunstancias. Por eso, y por los lazos de solidaridad que se forjan en la lucha intensa, las experiencias iniciales muy conflictivas incuban regímenes autoritarios de partido muy duraderos (Levitsky y Way, 2012; Smith, 2005).

[2] Como dice Mair, son los partidos y el sistema de partidos los que "determinan los términos de referencia a través de los que nosotros, como votantes y ciudadanos, entendemos e interpretamos el mundo político". El conflicto religioso en México definió tempranamente al sistema de partidos y "congeló" ciertos alineamientos políticos que, como se verá más adelante, son visibles casi un siglo después.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 320 09/12/19 12:28

¿Qué clase de residuos? Para fines del cardenismo, el partido oficial se había convertido ya en una robusta organización con una compleja estructura de alianzas, sofisticados mecanismos de intermediación y conciliación internos, actividad permanente, densa presencia territorial y militancia masiva. Pese a la mitología del presidencialismo mexicano, los presidentes estaban lejos de ser omnipotentes y poder gobernar según su personalísima voluntad. Por supuesto no enfrentaban los controles, pesos y contrapesos propios de un régimen constitucional democrático, ni estaban sometidos a los rigores de la competencia electoral libre y equitativa. Pero como jefes del Estado-partido, se encontraban a la cabeza de una gran coalición de intereses sociales diversos, que tenían que mantener y administrar por la vía de la negociación.

De la necesidad de mantener la coalición revolucionaria durante los conflictos de las décadas de 1920 y 1930 surgieron entonces modos de gobierno, formas de representación sectorial, mecanismos de incorporación de demandas y procesos de conciliación de intereses que hacían que las decisiones públicas estuvieran lejos de la simple imposición personal. El desgajamiento y las rupturas eran amenazas especialmente graves para un régimen que enfrentaba, además, la animadversión de grupos importantes por fuera de la coalición revolucionaria. Así se establecieron canales y espacios institucionales dentro del partido oficial, formales e informales, que otorgaban a los varios grupos, facciones y sectores garantías de que sus intereses serían atendidos y, por tanto, mantenían la lealtad.

En esas primeras décadas, las formas de conciliación interna garantizaron la supervivencia del régimen posrevolucionario. Hacia adelante, serían parte del secreto de su durabilidad. Siguieron ocurriendo rompimientos, como el henriquismo, que la historia oficial tendió a minimizar y se encontraron con la cara más coercitiva y fraudulenta del régimen autoritario (Servín, 2001). Pero aceitando una gran coalición tempranamente construida, el partido mantuvo una dominancia que sólo empezaría a resquebrajarse décadas después, cuando producto del cambio económico y social, surgieron voces y sectores por fuera del aparato de intermediación del partido —los movimientos estudiantiles o una clase empresarial menos vinculada al Estado, por ejemplo.

En suma, el partido se forjó en las luchas tempranas de la posrevolución como un gran aparato de intermediación y negociación que, a fin de mantener la unidad y por tanto la estabilidad del régimen, garantizaba la representación política de amplios sectores de la sociedad. Era una representación dentro de un sistema autoritario. La representación corporativa autoritaria sin duda permitió al régimen imponer decisiones y subordinar intereses populares cuando

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 321 09/12/19 12:28

las prioridades gubernamentales así lo exigían —por ejemplo, el viraje hacia la derecha con Miguel Alemán o más tarde, cuando la liberalización económica. Sin embargo, la infraestructura institucional construida alrededor del partido en la etapa formativa permitía, y a la vez obligaba a los gobiernos, a construir una legitimidad de las políticas estatales.

Es decir, en la medida en que existió, la hegemonía priista, el consentimiento social generalizado hacia la autoridad del régimen, descansó en esa infraestructura de intermediación, institucionalizada en los años formativos. De ella surgirían, también, otras instituciones estatales clave del México del siglo XX, como las paraestatales y bancos para la propiedad ejidal o la seguridad social.

El partido se refundaría una vez más en 1946, llevando la etiqueta "institucional" a su nombre mismo. Enfrentaría varias crisis, intentos de reforma interna y tendría que adaptarse además a enormes cambios económicos y sociales a lo largo del siglo. Sin embargo, en su robusta organización y compleja vida interna, así como en las formas de ejercer el poder, llevaría la marca de sus orígenes en medio de fuertes y a veces violentos conflictos. Esos conflictos dejarían una huella no sólo en el PRI como partido dominante, oficial, atado al Estado. También lo harían en el sistema representativo más ampliamente, cuyo formato y alineamientos varias décadas después, en una sociedad muy distinta, los seguirían reflejando. La siguiente sección se aboca a mostrarlo.

Conflictos históricos y el sistema de partidos de la transición

El México de hoy tiene poco que ver con el de hace noventa años. La población es 7.5 veces más grande. El PIB per cápita se ha más que quintuplicado. Los niveles de educación y salud, la tasa de urbanización, la exposición al mundo, las preocupaciones de la sociedad civil, la infraestructura o la tecnología son por completo otros. Políticamente, el país lleva unas dos décadas de competencia electoral democrática, equilibrada, genuina, con alternancia frecuente en los tres niveles de gobierno, legislaturas plurales y un equilibrio de poderes antes inexistente. Mucha agua ha pasado bajo el río desde aquellas batallas fundacionales por la religión, la reforma agraria, el nacionalismo económico o la educación pública.

La competencia electoral está además rodeada de fuertes dosis de incertidumbre. Las identidades partidistas fuertes, del tipo que hacen que los individuos voten en formas predecibles y estables de elección a elección independientemente de las condiciones del momento, están poco extendidas entre la población, en comparación con los electorados de viejas democracias. Además, los votantes en México son bastante susceptibles a los efectos de las campañas y otros

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 322 09/12/19 12:28

factores coyunturales o de corto plazo, como la evaluación del gobierno en turno o la personalidad de los candidatos (Greene y Sánchez Talanquer, 2018a). La arena electoral es por tanto muy disputada, cambiante. Los partidos, en general, no tienen garantizadas grandes proporciones de votos.

Sin embargo, la predominancia de factores coyunturales no significa que el pasado ha quedado del todo atrás. Sugiero aquí que las divisiones en el sistema de partidos, así como los patrones geográficos de distribución del voto desde la instauración de elecciones libres, son en parte un producto de las dinámicas históricas de confrontación e institucionalización ocurridas en los años formativos del régimen posrevolucionario. Ya en democracia y en un México muy distinto, el sistema representativo sigue en buena medida reflejando las fracturas sociales y conflictos formativos de hace noventa años.

Este argumento hace eco de una influyente tesis sobre el "congelamiento" de los sistemas de partidos europeos, hasta hace no mucho tiempo, sobre las líneas de oposición o conflicto social vigentes en el momento de su surgimiento; la estructura social, económica y cultural o la intensidad de esos conflictos sociales podía cambiar con el tiempo, sin que eso derivara automáticamente en transformaciones en la arena representativa. Más bien, los partidos forjados al calor de esas batallas habían logrado cerrar el mercado electoral, absorber nuevos temas que dividieran a las sociedades y seguir definiendo el menú de alternativas (Lipset y Rokkan, 1967). No obstante, la tesis ha sido típicamente vista como de poca utilidad para América Latina por su escasa experiencia democrática, su inestabilidad institucional y las débiles identidades partidistas. Tampoco se ha sometido a un examen riguroso de los sistemas de partido en la región. El resto del capítulo muestra mediante un análisis empírico desagregado que, en el caso mexicano, el sistema de oposiciones políticas tras la transición seguía determinado por los choques de la revolución.

Los mecanismos de continuidad histórica, es decir, las fuerzas que reproducen ese ordenamiento del espacio partidista, son tanto organizacionales como sociales-identitarias. La constelación de alternativas tras la transición —PAN, PRI y su desprendimiento, el PRD (con otros movimientos menores de la izquierda antes proscrita)— fue heredada del régimen posrevolucionario y mostró a los votantes un menú fijo de opciones en los comicios. En comparación con otros países latinoamericanos, donde los cambios en la oferta política eran constantes, en México esos partidos se mantuvieron cohesivos (al menos hasta ahora), limitando así las opciones para los electores. La primera generación de la transición fue socializada en un contexto de alternativas partidistas ya definidas, que cubrían el espacio ideológico y establecían los términos de referencia de la política.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 323 09/12/19 12:28

Además, durante la transición los partidos adaptaron, sin destruir, algunas reglas del viejo proteccionismo electoral, con altas barreras a la entrada y permanencia en el sistema (celebración de asambleas por todo el país y requisitos de membresía mínima con cobertura territorial para conseguir el registro, una regla ya establecida en 1946, año de la fundación del PRI; umbrales de representación; ventajas para los primeros competidores en financiamiento y acceso a medios; regulaciones sobre candidatos independientes, etcétera). Organizativamente, también aprovecharon redes de militantes y vínculos con la sociedad civil (sindicatos, asociaciones religiosas, movimientos campesinos, etc.) que habían surgido durante los conflictos fundacionales del régimen posrevolucionario. Así, los partidos históricos lograron dominar la arena electoral bien entrada la era democrática. Incluso en esta época de expansión de actitudes antisistema, la opción política que capitalizó el descontento —Morena— no era un agente nuevo, externo al viejo sistema de partidos, sino con raíces profundas en el mismo (la rama que se desprendió del árbol del PRI para establecer el PRD, al que ha sustituido). Sus reivindicaciones son, sobre todo, las de esa gruesa corriente del nacionalismo revolucionario del siglo XX que el PRI dejó huérfana con su viraje a partir de la década de 1980, recuperó el PRD y ahora enarbola Morena.

Historia y geografía del voto

Para evaluar la densidad histórica del sistema de partidos, reuní un conjunto de datos relacionados con los conflictos tempranos del régimen revolucionario, desagregados hasta el nivel municipal. Esta base de datos fue unida con otros tres tipos de información por municipio: primero, los resultados electorales de las elecciones presidenciales de 1994 a 2018; segundo, indicadores sobre las características socioeconómicas en el momento de la fundación del PNR; y tercero, una serie de variables geográficas. Con estos datos, es posible evaluar cómo los factores históricos se asocian con los patrones contemporáneos de voto a nivel municipal, con independencia de las características o ubicación geográfica del municipio.

El objetivo es examinar si, en efecto, es posible encontrar una conexión entre procesos históricos y los alineamientos en el sistema de partidos tras el cambio democratizador. El ejercicio estadístico permite determinar si los patrones de votación están sistemáticamente asociados con las batallas políticas y conflictos sociales del periodo de institucionalización del partido-Estado. La lista de variables a utilizar es la siguiente:

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 324 09/12/19 12:28

- Presencia de insurgencia en el municipio durante la etapa armada de la Revolución Mexicana (1910-1917).[3]
- Ocurrencia de levantamientos contra las autoridades o actos sostenidos de resistencia por parte de la población local durante la Guerra Cristera (1926-1929).[4]
- Presencia de comités sinarquistas en el municipio a inicios de la década de 1940.[5]

Con el fin de examinar la relación entre los patrones geográficos de votación y el proceso histórico de reforma agraria, incluyo además varias características del régimen de la propiedad social, obtenidas del último censo ejidal en el año 2007:

- Porcentaje de la población municipal formada por ejidatarios.
- Porcentaje de población en los ejidos que corresponde a posesionarios (personas que usufructúan tierras ejidales pero no han sido reconocidas como ejidatarios por la asamblea; pueden alcanzar la titularidad de los derechos por reconocimiento de la misma).
- Porcentaje de la población municipal avecindada en ejidos (*i.e.*, que residen en tierras ejidales y son reconocidos como tales por la asamblea. Pueden no poseer derechos ejidales).
- Porcentaje de la superficie total del ejido que se encuentra en tierra de uso común (*i.e.*, tierras no parceladas y asignadas individualmente entre los integrantes del ejido).
- Porcentaje de los ejidatarios en el municipio que son hombres.

Finalmente, se toma en cuenta también un conjunto de características socioeconómicas de los municipios en 1930, obtenidas del censo de ese año, así como diversos factores geográficos. Hacerlo permite aislar la asociación entre las

[3] La variable fue codificada manualmente, durante aproximadamente un año, utilizando múltiples historias nacionales y regionales del conflicto revolucionario, así como la Enciclopedia de los municipios y delegaciones de México (Inafed, 2010). Se trata de uno de los primeros esfuerzos de codificación de la geografía de la violencia revolucionaria a nivel desagregado (Sánchez Talanquer, 2017).

[4] Codificado con base en historias nacionales y regionales del conflicto (Sánchez Talanquer, 2017 y 2019).

[5] Codificado con base en Office of Strategic Services (1943).

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 325 09/12/19 12:28

variables de interés y el apoyo electoral por los partidos de estas otras diferencias.[6] El análisis incorpora estos indicadores:

- Porcentaje de la población del municipio en localidades rurales, en 1930.
- Porcentaje de la población del municipio empleada en el comercio y la industria, en 1930.
- Porcentaje de la población del municipio que sabía leer y escribir, en 1930.
- Población total del municipio, en 1930.
- Distancia de la cabecera municipal a la Ciudad de México.
- Distancia de la cabecera municipal a la capital del estado.
- Superficie total del municipio.
- Un índice de la complejidad topográfica del municipio.
- Precipitación pluvial anual promedio en el municipio.

Con estas variables, se analiza estadísticamente la asociación entre las líneas históricas de conflicto de la posrevolución y el voto por las tres principales fuerzas políticas. Para cada una, se calculó el porcentaje promedio de votos obtenido por los candidatos presidenciales en las cinco elecciones presidenciales de 1994 a 2018. En el caso de la izquierda, el promedio se obtuvo considerando el porcentaje del PRD hasta 2012 y el de Morena en 2018, como la agrupación que, desprendida del PRD, heredó gran parte de su estructura y electorado.

Las gráficas XII.2, XII.3 y XII.4 dan cuenta de cómo cada uno de los factores mencionados se correlaciona con el apoyo electoral del PRI, PAN y PRD-Morena, después de ajustar por las diferencias geográficas entre los municipios, las características socioeconómicas en 1930 y todas las demás variables. En cada caso, el factor respectivo está asociado de manera sistemática con el porcentaje de votos por el partido siempre y cuando el intervalo de confianza no cruce la línea vertical en cero.

[6] Por supuesto, muchos otros fenómenos históricos posteriores, así como factores contemporáneos, inciden en el voto obtenido por los partidos en el periodo estudiado (1994-2018). Sin embargo, su inclusión en los modelos estadísticos como variables explicativas, de manera simultánea con las variables consideradas, induciría un "sesgo postratamiento", puesto que se trata de factores temporalmente posteriores, cuya ocurrencia pudiera estar relacionada con nuestras propias variables de interés. Un problema de este tipo se presenta, por ejemplo, al incluir simultáneamente un indicador para la Guerra Cristera y para la presencia de comités sinarquistas. Sin embargo, las conclusiones sustantivas que presento aquí no se ven afectadas después de realizar diferentes pruebas para tomar en cuenta estos sesgos potenciales entre nuestras variables históricas.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 326 09/12/19 12:28

Gráfica XII.2. Relación entre variables históricas y voto presidencial del PRI en los municipios, promedio 1994-2018. Coeficientes de regresión con intervalos de confianza de 95 por ciento

Nota: Resultados de modelo de regresión lineal multivariada por mínimos cuadrados ordinarios con errores estándar robustos, a nivel municipal. Además de las variables mostradas, el modelo incluye el área territorial del municipio, la rugosidad del terreno y la precipitación pluvial anual promedio (coeficientes no mostrados en la gráfica). Insurgencia en la Revolución Mexicana, Guerra Cristera y presencia de comités sinarquistas son variables dicotómicas (*i.e.*, en cada caso, el coeficiente mostrado indica la diferencia promedio en el voto presidencial del PRI entre municipios con, y sin, ese fenómeno, manteniendo los demás factores constantes). El resto de las variables fueron estandarizadas, de modo que cada coeficiente indica la diferencia promedio en el voto por el PRI asociado con un incremento de una desviación estándar en la variable respectiva, ajustando por los otros factores.

Como puede verse, existen en efecto patrones sistemáticos de vinculación entre factores como la oposición cristera al régimen posrevolucionario, la organización local del sinarquismo, los niveles educativos a fin de la década de 1920 o el proceso de reforma agraria y el mapa partidista. En promedio, los municipios del país con organización sinarquista en la década de 1940 están asociados con alrededor de 1 punto porcentual menos de apoyo por el PRI, 2 puntos menos por la izquierda y 2.5 puntos más por el PAN (manteniendo constantes los otros factores). Se trata de diferencias promedio por municipio, de modo que esto significa un número importante de votos en el agregado nacional. De igual manera, los municipios con movilización cristera hace noventa años tienden a diferir sistemáticamente en el apoyo a los partidos, con menores porcentajes para el PRI y mayores al PAN. Aunque esa fractura social se haya en gran medi-

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 327 09/12/19 12:28

Gráfica XII.3. Relación entre variables históricas y voto presidencial del PAN en los municipios, promedio 1994-2018. Coeficientes de regresión con intervalos de confianza de 95 por ciento

Nota: Resultados de modelo de regresión lineal análogo al de la gráfica XII.2 (veáse la nota al pie de dicho gráfico). En este caso, la variable explicada es el voto presidencial promedio del PAN (1994-2018) en el municipio.

da difuminado, fue fuente de organización y alineamientos partidistas duraderos. La representación política aún lleva sus marcas.

Otro contraste notable proviene de la insurgencia durante la revolución misma. Esta variable no tiene una asociación sistemática con el apoyo por el PRI; sin embargo, los municipios con insurgencia revolucionaria muestran en promedio tres puntos porcentuales menos de voto por el PAN, el partido que terminó canalizando buena parte de la oposición conservadora al régimen posrevolucionario. En cambio, la insurgencia predice tres puntos porcentuales más por municipio para el PRD/Morena, los herederos del programa y la retórica del nacionalismo revolucionario —al fin y al cabo, desprendimientos del PRI.

Este resultado sugiere que el PRD/Morena se convirtieron, en efecto, en los representantes institucionales de las batallas clásicas de la revolución triunfante, aunque éstas hayan tenido lugar décadas atrás y en su momento contribuido a institucionalizar a su antecesor (el PNR-PRM-PRI, antes de su viraje hacia el mercado). Los resultados para las variables relacionadas con el régimen de propiedad ejidal apuntan también en esta dirección. Quizá de manera sorprendente, el porcentaje de ejidatarios en los municipios no tiene una asociación

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 328 09/12/19 12:28

Gráfica XII.4. Relación entre variables históricas y voto presidencial promedio del PRD (1994-2012) y Morena (2018) en los municipios. Coeficientes de regresión con intervalos de confianza de 95 por ciento

Nota: Resultados de modelo de regresión lineal análogo al de la gráfica XII.2 (veáse la nota al pie de dicho gráfico). En este caso, la variable explicada es el voto presidencial promedio del PRD (1994-2012) y Morena (2018) en el municipio.

sistemática con el voto promedio obtenido por los candidatos presidenciales priistas. En cambio, por cada incremento de una desviación típica en el porcentaje de ejidatarios, el voto por el PRD/Morena es mayor en 1.5 puntos porcentuales en promedio; el voto por el PAN, mientras tanto, es 2 puntos porcentuales menor.[7]

El porcentaje de población avecindada en tierras ejidales (es decir, sin títulos de propiedad individual en el régimen de propiedad privada), así como el porcentaje de posesionarios que acceden a las tierras ejidales sin ser titulares de derechos agrarios, también se relacionan con mayor apoyo por la izquierda emanada del PRI. Con las reformas al ejido y el nacimiento del PRD desde sus entrañas, sin embargo, el PRI dejó de beneficiarse del proyecto revolucionario del reparto agrario, que estuvo en el centro de sus luchas y determinó su propia estructura interna (su imbricación con la CNC).

[7] La naturaleza agregada de los datos implica que no es posible sacar conclusiones de comportamiento electoral a nivel individual, a riesgo de incurrir en una falacia ecológica. Sólo es posible decir que municipios con determinadas características están relacionados con ciertos patrones de apoyo electoral.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 329 09/12/19 12:28

La excepción la constituyen los municipios donde la mayor parte de la tierra ejidal permanece como superficie de uso común, sin haber sido parcelada y asignada individualmente. Según el censo ejidal de 2007, en promedio 48 por ciento de la superficie ejidal en los municipios era de uso común, mientras 47 por ciento se había repartido en parcelas individuales.[8] Un aumento de una desviación estándar en el porcentaje de tierra ejidal en superficie común se asocia con dos puntos porcentuales más de apoyo por el PRI en el periodo 1994-2018, y 1.3 menos por el PRD/Morena. De manera notable, mientras mayor es el porcentaje de hombres en el total de titulares de derechos ejidales en un municipio, también es más alto el apoyo al PRI.

En conjunto, estos resultados sugieren que buena parte del antiguo "voto verde" se ha diluido. El PRI mantiene mayor apoyo en zonas rurales donde el uso común de la tierra sigue predominando en los ejidos, sin tránsito hacia formas individualizadas de posesión y explotación —los últimos reductos del voto verde y la mítica maquinaria rural; pero no ya donde la mayoría de la tierra ejidal ha sido delimitada mediante certificados parcelarios individuales, o siquiera donde existen altos porcentajes de población titular de derechos ejidales. Esto es consistente con las observaciones de Moreno acerca del voto rural en este mismo volumen. Otros estudios muestran también que con el fin del reparto agrario en 1992 y la implementación del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (Procede) (que fortaleció los derechos de propiedad individual y permitió el mercado de tierras, entre otros cambios importantes) afectó al PRI y aumentó el voto por el PAN (De Janvry *et al*., 2014). En suma, los cambios en los patrones de tenencia de la tierra y los derechos de propiedad en las últimas décadas parecen haber debilitado el aparato clásico del PRI en el campo. Pero lo cierto es que, consistente con el argumento histórico de este capítulo, el añejo conflicto por la tierra que definió al régimen de la revolución sigue reverberando en los patrones de competencia.

Existen, además, otros patrones interesantes. Apenas 38.5 por ciento de la población mayor de diez años sabía leer y escribir en 1930, con el PNR recién formado. Estaban por implementarse las grandes campañas de alfabetización, desplegarse los maestros rurales, construirse el sistema educativo de masas que serviría también para infundir valores nacionales y cultivar la historia patria. Pero ese simple indicador, el alfabetismo de entonces, es un buen predictor de los alineamientos partidistas de casi un siglo después. En promedio, tomando

[8] El resto corresponde a superficie destinada a asentamientos humanos, reserva de crecimiento y otras superficies.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 330 09/12/19 12:28

en consideración todos los factores geográficos, agrarios, etc., los municipios que estaban una desviación estándar por encima en la tasa de alfabetismo promedio en 1930 dieron cuatro puntos porcentuales más al PAN en las últimas cinco elecciones presidenciales, al menos un punto menos al PRI y dos puntos menos al PRD. En la variable de composición rural-urbana, el PRI obtiene mayores porcentajes en municipios que eran más rurales en el momento de su formación, y la izquierda menos. Es decir, con el PNR recién formado, la cristiada recién concluida, la formación del PAN, la polarización de la década de 1930 y la ruptura del PRI por venir, se delineaban ya, sin embargo, con las condiciones sociales del momento, patrones de apoyo y oposición en el sistema de partidos de la era democrática.

Para finalizar, examino también el peso de factores históricos en otra dimensión importante de la institucionalización que logró el partido de la revolución: su densidad organizativa en el nivel local. A fines de la década de 1960, el presidente del PRI, Alfonso Martínez Domínguez, hablaba con lirismo del papel integrador que el partido había desempeñado gracias a su omnipresencia territorial: "El PRI ha llegado a los lugares donde la mano de Dios no ha puesto un pie" (Monsiváis, 2000: 16). Como indicador del grado de organización local, se utiliza el número de militantes del partido por cada 10 000 habitantes en el municipio, registrados con corte a 2018. La base de datos utilizada registra 6.6 millones de militantes repartidos por todo el país. La geografía de la militancia priista se ilustra gráficamente en el mapa XII.1 La densidad de la militancia es una expresión de los esfuerzos históricos de construcción del partido y de sus alianzas con organizaciones de masas, incluyendo los sectores popular, campesino y obrero. Si bien el indicador no es perfecto pues el padrón de militantes puede tener problemas de actualización y no reflejar con exactitud militancia activa, sí nos habla del grado de desarrollo institucional.

La gráfica XII.5 muestra la correlación simple entre esta variable y el voto promedio por los candidatos presidenciales del PRI en las elecciones de 1994 a 2018. Cada círculo en la gráfica corresponde a un municipio. Como puede verse, la correlación está lejos de ser perfecta: para una cierta densidad de militantes relativa a la población municipal (especialmente a niveles bajos de militancia), existe bastante variación en el porcentaje de votos del partido. Pero la correlación es claramente positiva, un reflejo de que el grado de organización local permanente es útil para movilizar el voto y mantener el apoyo.

¿Existe alguna relación entre los conflictos históricos que forjaron al partido-Estado posrevolucionario y la densidad de su militancia hoy? La gráfica XII.6 así lo sugiere. Se incluyen en ella las mismas variables discutidas arriba para

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 331 09/12/19 12:28

Mapa XII.1. Militantes del PRI por 10 000 habitantes en los municipios. 2018

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 332 09/12/19 12:28

Gráfica XII.5. Densidad de la militancia y voto presidencial del PRI en los municipios, promedio 1994-2018. Relación bivariada con predicción lineal

Fuente: Elaboración propia con base en datos del PRI y el INE.

Gráfica XII.6. Relación entre variables históricas y número de militantes del PRI por cada 10 mil habitantes en los municipios, corte a 2018. Coeficientes de regresión con intervalos de confianza de 95 por ciento

Nota: Resultados de modelo de regresión lineal análogo al de la gráfica XII.2 (veáse la nota al pie de dicha gráfica). En este caso, la variable explicada es el número de militantes del PRI por cada 10 mil habitantes en el municipio.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 333 09/12/19 12:28

examinar el apoyo electoral hacia los distintos partidos. Aislando por la influencia de factores de tipo geográfico y otros, el PRI tiene alrededor de 120 militantes menos por 10 000 habitantes en los municipios donde la población local participó en la Guerra Cristera. En cambio, es notable que su militancia es mayor en municipios que eran predominantemente rurales al momento de la fundación del PNR, así como lejanos a las capitales de los estados y donde la tierra ejidal permanece en mayor proporción en la modalidad de uso común, sin parcelación individual. En este caso, sin embargo, el alfabetismo en 1930 está asociado de manera positiva con la densidad de la militancia, después de ajustar por las demás variables. Esto puede ser un reflejo del efecto de la educación sobre la participación política fuera distinta al voto en sí.

En suma, pese a la competitividad de los procesos electorales y las fuertes influencias de factores de corto plazo en las decisiones de voto, es posible identificar en el sistema de partidos tanto patrones organizativos como alineamientos electorales que se corresponden con ejes de conflicto histórico. La representación política en la democracia mexicana exhibe hasta ahora huellas del pasado. Esas huellas son parte del legado de la era del PRI, una larga era de dominancia autoritaria que sin embargo dio paso, sin un colapso del orden político, a un régimen democrático competitivo, habitado por partidos históricamente determinados.

Este tipo de perspectiva enriquece nuestra comprensión de la densidad histórica del sistema de partidos y nos alerta, también, sobre riesgos importantes. Los partidos políticos fuertes son criaturas indispensables para la representación de la diversidad de intereses connatural a sociedades plurales. Permiten que las sociedades dejen atrás las formas más primarias, personalistas, de la política, para que se expresen y debatan en público distintas visiones, no simplemente cualidades o defectos personales. También son cruciales para la institucionalización del desacuerdo, de modo que estos puedan procesarse en paz. Y un sistema plural de partidos fuertes es clave para la estabilidad democrática. Los sistemas de partidos encapsulan los antagonismos. Son chimeneas para que las pasiones y los intereses puedan desfogarse sin aniquilar al otro. Son, también, espacios para el encuentro y la negociación. La historia de la institucionalización de la democracia, donde ha podido ocurrir, es la historia de institucionalización de partidos capaces de encauzar conflictos políticos fundamentales.

Pero los partidos fuertes, duraderos, son criaturas difíciles de construir. Su edificación requiere tiempo, grandes esfuerzos de coordinación, sacrificios de recursos, también de ambiciones personales. Además, las circunstancias que los engendran no ocurren con facilidad. Son a menudo producto de grandes y

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 334 09/12/19 12:28

graves conflictos, muy alta polarización, convulsiones históricas que por su intensidad, legan organizaciones robustas. De modo que la erosión o colapso de los partidos existentes no puede remediarse fácilmente, creando a voluntad otros nuevos. Y la desinstitucionalización de los partidos suele, además, significar retrocesos democráticos. Así que la apuesta democrática está en someterlos al mayor escrutinio, exigir su adaptación, pero fortalecer su capacidad para actuar como agentes representativos. A pocos gustan los partidos porque evocan la división, la ambición de poder, la discordia (Rosenblum, 2010), pero dignificarlos es reivindicar la democracia misma.

Bibliografía

Aldrich, J. H. 2012. *Why Parties?: A Second Look*. Chicago: University of Chicago Press.

Bailey, D. 1974. *Viva Cristo Rey! The Cristero Rebellion and the Church-State Conflict in Mexico*. Austin: University of Texas Press.

Bantjes, A. 1997. "Idolatry and Iconoclasm in Revolutionary Mexico: The De-Christianization Campaigns, 1929-1940", en *Mexican Studies/Estudios Mexicanos,* vol. 13, núm. 1, pp. 87-120.

Becerra, R., P. Salazar y J. Woldenberg. 2000. *La mecánica del cambio político en México: Elecciones, partidos y reformas*. Ciudad de México: Ediciones Cal y Arena.

Becker, M. 1995. *Setting the Virgin on Fire: Lázaro Cárdenas, Michoacán Peasants, and the Redemption of the Mexican Revolution*. Berkeley y Los Angeles: University of California Press.

Bizarro Neto, F., A. Hicken y D. Self. 2017. "The V-Dem Party Institutionalization Index: A New Global Indicator (1900-2015)", en *V-DEM Working Paper Series,* vol 48, pp. 1-26.

Butler, M. (ed.). 2007. *Faith and Impiety in Revolutionary Mexico*. Nueva York: Palgrave Macmillan.

Calles, P. E. 1981. "Mensaje político del presidente Plutarco Elías Calles en su Informe de Gobierno al Congreso de la Unión, 1º de septiembre de 1928", en *Historia documental del Partido de la Revolución. PNR, 1929-1932.* Tomo 1. Ciudad de México: Partido Revolucionario Institucional, Instituto de Capacitación Política, pp. 27-36.

Cantú, F. 2019. "The Fingerprints of Fraud: Evidence from Mexico's 1988 Presidential Election", en *American Political Science Review*, vol. 113, núm. 3, pp. 710-726.

Cantú, F. y O. García-Ponce. 2015. "Partisan Losers' Effects: Perceptions of Electoral Integrity in Mexico", en *Electoral Studies,* vol. 39, pp. 1-14.

Clodfelter, M. 2017. *Warfare and Armed Conflicts: A Statistical Encyclopedia of Casualty and Other Figures, 1492-2015*. Jefferson: McFarland.

Domínguez, J. I., K. F. Greene, C. H. Lawson y A. Moreno (eds.). 2015. *Mexico's Evolving Democracy: A Comparative Study of the 2012 Elections*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 335 10/12/19 12:22

De Janvry, A., M. González-Navarro y E. Sadoulet. 2014. "Are Land Reforms Granting Complete Property Rights Politically Risky? Electoral Outcomes of Mexico's Certification Program", en *Journal of Development Economics,* vol. 110C, pp. 216-225.

Fallaw, B. 2013. *Religion and State Formation in Postrevolutionary Mexico*. Durham: Duke University Press.

Flores-Macías, G. 2018. "Mexico's PRI: the Resilience of an Authoritarian Successor Party and its Consequences for Democracy", en J. Loxton y S. Mainwaring (eds.), *Life after Dictatorship: Authoritarian Successor Parties Worldwide.* Nueva York: Cambridge University Press, pp. 257-283.

Garrido, L. J. 1982. *El Partido de la Revolución Institucionalizada: La formación del nuevo Estado en México (1928-1945)*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.

Gillingham, P. y B. T. Smith (eds.). 2014. *Dictablanda: Politics, Work, and Culture in Mexico, 1938-1968*. Durham: Duke University Press.

Greene, K. F. 2007. *Why Dominant Parties Lose: Mexico's Democratization in Comparative Perspective*. Nueva York: Cambridge University Press.

Greene, K. F. y M. Sánchez Talanquer. 2018a. "Authoritarian Legacies and Party System Stability in Mexico", en S. Mainwaring (ed.), *Party Systems in Latin America: Institutionalization, Decay, and Collapse*. Nueva York: Cambridge University Press, pp. 201-226.

_____. 2018b. "Latin America's Shifting Politics: Mexico's Party System Under Stress", en *Journal of Democracy*, vol. 29, núm. 4, pp. 31-42.

Hernández, R. 2016. *Historia mínima del PRI*. Ciudad de México: El Colegio de México.

Huntington, S. 1968. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (Inafed). 2010. *Enciclopedia de los municipios y delegaciones de México*. Disponible en: http://siglo.inafed.gob.mx/enciclopedia/ [fecha de consulta: 1 de enero de 2017].

Knight, A. 1992. "Mexico's Elite Settlement: Conjuncture and Consequences", en J. Higley y R. Gunther (eds.), *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe.* Nueva York: Cambridge University Press.

_____. 1994. "Weapons and Arches in the Mexican Revolutionary Landscape", en G. Joseph y D. Nugent (eds.), *Everyday Forms of State Formation: Revolution and the Negotiation of Rule in Modern Mexico*. Durham: Duke University Press.

Langston, J. 2017. *Democratization and Authoritarian Party Survival: Mexico's PRI*. Nueva York: Oxford University Pres.

Larreguy, H., J. F. Riaño y M. Sánchez Talanquer. 2019. "Social Dissent, Coercive Capacity, and Redistributive Strategies: Evidence from Authoritarian Mexico", documento de trabajo. Disponible en: https://sancheztalanquer.com/docs/Repression_redistribution_defensas.pdf.

Latinobarómetro. 2018. Análisis online. Disponible en: http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp [fecha de consulta: 5 de agosto de 2019].

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 336 09/12/19 12:28

Levitsky, S. y M. A. Cameron. 2003. "Democracy Without Parties?: Political Parties and Regime Change in Fujimori's Peru", en *Latin American Politics and Society*, vol. 45, núm. 3, pp. 1-33.

Levitsky, S. y L. Way. 2010. *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*. Nueva York: Cambridge University Press.

_____. 2012. "Beyond Patronage: Violent Struggle, Ruling Party Cohesion, and Authoritarian Durability", en *Perspectives on Politics,* vol. 10, núm. 4, pp. 869-889.

_____. 2013. "The Durability of Revolutionary Regimes", en *Journal of Democracy*, vol. 24, núm. 3, pp. 5-17.

Lipset, S. M. y S. Rokkan. 1967. *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*. Nueva York: Free Press.

Loaeza, S. 1999. *El Partido Acción Nacional: La larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Magaloni, B. 2006. *Voting for Autocracy: Hegemonic Party Survival and Its Demise in Mexico*. Nueva York: Cambridge University Press.

_____. 2008. "Credible Power-Sharing and the Longevity of Authoritarian Rule", en *Comparative Political Studies,* vol. 41, núm. 4-5, pp. 715-741.

Mainwaring, S. y E. Zoco. 2007. "Political Sequences and the Stabilization of Interparty Competition: Electoral Volatility in Old and New Democracies", en *Party Politics,* vol. 13, núm. 2, pp. 155-178.

Mair, P. 1997. *Party System Change: Approaches and Interpretations*. Nueva York: Oxford University Press.

Meyer, J. 1994a. *La cristiada. 1-La guerra de los cristeros*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.

_____. 1994b. *La cristiada. 3-Los cristeros*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.

Miller, M. K. 2015. "Electoral Authoritarianism and Human Development", en *Comparative Political Studies*, vol. 48, núm. 12, pp. 1526-6152.

Monsiváis, C. 2000. "La era del PRI y sus deudos", en *Letras Libres,* núm. 20, agosto, pp. 16-22.

Moreno, A. 2018. *El cambio electoral: Votantes, encuestas y democracia en México*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Office of Strategic Services, Research and Analysis Branch. 1943. *The Sinarquista Movement in Mexico*. Record Group 226, Report no. 843. Washington, DC: Department of State, Washington National Archives.

Osten, S. 2018. *The Mexican Revolution's Wake: The Making of a Political System, 1920-1929*. Nueva York: Cambridge University Press.

Partido Revolucionario Institucional (PRI). 1981. *Historia documental del Partido de la Revolución. pnr, 1929-1932*. Ciudad de México: Partido Revolucionario Institucional, Instituto de Capacitación Política.

Portes Gil, E. 1935. *The Conflict between the Civil Power and the Clergy: Historical and Legal Essay*. Ciudad de México: Press of the Ministry of Foreign Affairs. Disponible

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 337 09/12/19 12:28

en: https://www.worldcat.org/title/conflict-between-the-civil-power-and-the-clergy-historical-and-legal-essay/oclc/254387970&referer=brief_results [fecha de consulta: 30 de agosto 2019].

Przeworski, A. 2018. *Why Bother with Elections?* Cambridge: Polity.

Raby, D. L. 1974. *Educación y revolución social en México, 1921-1940*. Ciudad de México: SepSetentas.

Rosenblum, N. L. 2010. *On the Side of the Angels: An Appreciation of Parties and Partisanship*. Princeton: Princeton University Press.

Sánchez Talanquer, M. 2017. "States Divided: History, Conflict, and State Formation in Mexico and Colombia", tesis doctoral. Cornell University. Disponible en: https://ecommons.cornell.edu/handle/1813/56787 [fecha de consulta: 28 de noviembre 2017].

_____. 2019. "Legacies of Revolution: Popular Militias and the Rule of Law", documento de trabajo. Disponible en: https://sancheztalanquer.com/docs/militias_Sanchez-Talanquer.pdf [fecha de consulta: 30 de septiembre de 2019].

Schattschneider, E. E. 1942. *Party Government*. Nueva York: Farrar & Rinehart.

Schedler, A. 2002. "The Nested Game of Democratization by Elections", en *International Political Science Review*, vol. 23, núm. 1, pp. 103-122.

_____. 2013. *The Politics of Uncertainty: Sustaining and Subverting Electoral Authoritarianism*. Oxford: Oxford University Press.

Selznick, P. 1952. *The Organizational Weapon: A Study of Bolshevik Strategy and Tactics*. Nueva York: McGraw-Hill.

Servín, E. 2001. *Ruptura y oposición: El movimiento henriquista, 1945-1954*. Ciudad de México: Ediciones Cal y Arena.

_____. 2006. *La oposición política: Otra cara del siglo xx mexicano*. Centro de Investigación y Docencia Económicas/Fondo de Cultura Económica.

Shefter, M. 1994. *Political Parties and the State: The American Historical Experience*. Princeton: Princeton University Press.

Simpser, A. 2014. *Why Governments and Parties Manipulate Elections: Theory, Practice, and Implications*. Nueva York: Cambridge University Press.

Smith, B. 2005. "Life of the Party: The Origins of Regime Breakdown and Persistence under Single-Party Rule", en *World Politics*, vol. 57, núm. 3, pp. 421-451.

Svolik, M. W. 2012. *The Politics of Authoritarian Rule*. Cambridge: Cambridge University Press.

Tocqueville, A. 1856. *L'Ancien Régime et la Révolution*. Paris: Michel Lévy Frères.

Young, J. G. 2015. *Mexican Exodus: Emigrants, Exiles, and Refugees of the Cristero War*. Nueva York: Oxford University Press.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 338 10/12/19 12:22

CUARTA PARTE

Fin de la dominancia y democracia

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 340 09/12/19 12:28

XIII. ¿Por qué pactó el PRI la transición?

Organización electoral y reformas democratizadoras

*José Woldenberg**

La transición democrática mexicana fue lenta, pausada, con algunos zigzagueos, tuvo diferentes capítulos y no fue planeada desde el inicio, no existió un mapa original y una brújula previa que guiara el proceso. Fueron respuestas sucesivas a coyunturas demandantes que al final remodelaron no sólo el espacio electoral sino la vida política del país.

Fue distinta a las transiciones de la URSS y los países del este europeo y también a las que se produjeron en Europa meridional (España, Portugal, Grecia). En todas ellas fue necesario un momento fundacional, la creación de un marco constitucional que permitiera la coexistencia del pluralismo político. Mientras que nosotros ya contábamos con una Constitución que a la letra fundaba una república democrática, federal y representativa.

Fue también diferente a lo que sucedió en América Latina, porque en el cono sur las transiciones fueron en alguna medida también un regreso a normas y prácticas del pasado que habían sido canceladas por dictaduras militares. En nuestro caso no se vivía bajo una dictadura (sino en un régimen autoritario) y además México no había experimentado durante periodo consistente la vida democrática, por lo que la transición significó crear realidades nuevas, inéditas.

Contando con un marco constitucional que a la letra era democrático, lo que resultó imperativo fue la construcción de dos realidades inexistentes que impedían la vida democrática: un sistema de partidos políticos plural y un sistema electoral capaz de ofrecer garantías de imparcialidad y equidad a los contendientes. Y ello se forjó entre 1977 y 1997.[1]

* Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.

[1] Para los interesados se puede consultar el libro de Becerra *et al.* (2000) y Woldenberg (2012).

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 341 09/12/19 12:28

¿Cómo inició el proceso? Incorporar a los excluidos

La reforma político-electoral de 1977 puede verse como el inicio de esa transformación. Se trató de una operación política diseñada para incorporar al espacio institucional a fuerzas políticas a las que se mantenía segregadas y al mismo tiempo se remodeló la fórmula de integración de la Cámara de Diputados para inyectarle un cierto pluralismo, que recogiera de mejor manera lo que ya se vivía en la sociedad.

Hay que recordar que luego del sangriento desenlace del movimiento estudiantil de 1968, siguió una conflictividad expansiva en muchas áreas de la vida política y social. En diferentes universidades de los estados se vivieron agudos conflictos, movilizaciones y huelgas contra gobiernos locales; se produjo una ola de invasiones de tierras que revivieron, por un momento, los añejos reclamos de reparto agrario al tiempo que se multiplicaban algunos experimentos autogestionarios; en diferentes colonias populares se generaron demandas diversas que llevaron a la organización y movilización de los "colonos"; la llamada insurgencia sindical combinaba expresiones que buscaban democratizar los grandes sindicatos nacionales de industria junto con la multiplicación de huelgas en diferentes empresas y la sindicalización de destacamentos que hasta entonces se habían mantenido al margen de la fórmula de agrupación gremial; los roces entre la burocracia política y las organizaciones empresariales iban en aumento como reacción a las políticas económica e internacional del gobierno; e incluso son los años en que aparecen brotes guerrilleros en el campo y algunas ciudades, muchos de ellos impulsados por estudiantes que llegaron a la conclusión que las vías de la política pública y pacífica se encontraban clausuradas.

En vivo contraste las elecciones de 1976 resultaron insípidas: un solo candidato a la presidencia de la república, el lic. José López Portillo, postulado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y también por el Partido Popular Socialista (PPS) y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM). El Partido Acción Nacional (PAN), para entonces el partido de oposición más implantado, no pudo lanzar candidato porque en su convención ninguno de los precandidatos obtuvo 80 por ciento de los votos que reclamaba su normatividad interna. Por su parte, el Partido Comunista Mexicano (PCM) postuló al viejo y respetado sindicalista Valentín Campa, pero dado que ese partido carecía de reconocimiento legal, sus votos no fueron computados oficialmente. Total, unas elecciones en medio de un país convulsionado en el que en la boleta aparece una sola opción, que por supuesto obtuvo 100 por ciento de los votos válidos.

Es esa disonancia, esa ruptura entre el mundo de la política institucional y la política a secas, la que prende los focos rojos en el propio circuito guberna-

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 342 09/12/19 12:28

mental. Visto desde la inmediatez (quizá desde la ceguera) no había que hacer nada, el país tendría un presidente casi ungido, pero para los políticos más sensibles la situación era difícil: un divorcio radical entre la esfera electoral y el mundo de los conflictos sociales.[2] Ello no presagiaba nada bueno.

[2] En las memorias —que contienen además pasajes de sus diarios— del presidente José López Portillo (1988) se pueden rastrear las huellas de la decisión gubernamental. Rememora lo que fue una campaña electoral sin competencia: "El hecho es que fui candidato único, aunque, después, salió a combatir el respetabilísimo Valentín Campa, como candidato del Partido Comunista, para entonces todavía sin registro… No tenía yo con quien pelear… No tenía con quien competir sino conmigo mismo. Eran como "rounds de sombra". Y por ello, más adelante informa que ya en el gobierno "le encargué (al secretario de gobernación, Jesús Reyes Heroles) me fuera preparando la Reforma Política, recordándole mis viejas inquietudes sobre la falta de solución a los problemas de las minorías… y mi convicción dialéctica de legitimar la lucha de los contrarios". No era una iniciativa sin contexto. Por el contrario, el presidente da cuenta de la cantidad de conflictos laborales que se encuentran en curso y en no pocos casos ve o cree ver —porque no faltan los resortes paranoicos— tras los mismos la sombra del Partido Comunista (ejemplo: "confirmé la necesidad de avanzar en la Reforma Política, frente a la pretensión del Partido Comunista de actuar en las áreas laborales de inconformidad o disidencia, lo que contaminaba las soluciones a los conflictos laborales, con aspectos políticos"). Lo cierto es que el presidente cree "en la necesidad de separar… esos dos campos que, mezclados, eran fuente de constante turbulencia". En ese terreno hay alusiones a los trabajadores electricistas, a los bancarios y universitarios, a las fracturas que dejó la represión al movimiento estudiantil de 1968 y a los brotes armados, por ello había que atender "las legítimas aspiraciones de las minorías a participar en los procesos políticos" y por ello, dice que el discurso que pronunció Reyes Heroles en Guerrero fue bien recibido; se anuncia "modificar el trato a las minorías políticas organizadas". "A ver si las izquierdas entienden el momento histórico y canalizan por la vía institucional sus posiciones". Se trata de poner fin al "tributo de sangre". Teme a la obstinación y la rigidez, quiere construir una salida. En sus memorias escribe el 10 de mayo de 1977: "Lo único que me desazona es que los movimientos radicales de izquierda me obliguen al endurecimiento. Me están calando y no quiero ni un 2 de octubre ni un 10 de junio". Lo lee como un reto personal. El 12 de junio de 1977 escribe: "No vamos mal en cuanto a tratamiento de manifestaciones públicas… Hemos estado autorizando las manifestaciones y he establecido estas modalidades: itinerario prefijado y riguroso. Concentración masiva de fuerza pública para desalentar escaladas y bajo tono en la publicidad de los sucesos". Hay precaución, temor, no se sabe cómo tratar a la disidencia, pero se abren paulatinamente algunos canales azolvados para la expresión de la oposición. La huelga del sindicato de la UNAM se vuelve un acicate y genera una sombra de inquietud: "Tenía que precipitar la Reforma Política para dar salida legal a la participación real y congestionada de entidades políticas y aun de partidos, que, sin poder participar en los procesos propiamente políticos, lo hacían por vías no idóneas, al actuar, fundamentalmente, en los problemas laborales". Comenta que está revisando la propuesta de nueva ley electoral y cuando las cámaras aprueban la iniciativa señala que avanza "el proceso de democratización". Vendrían después los primeros registros de nuevos partidos, una ley de amnistía y en 1979 las primeras elecciones después de la reforma. El 2 de abril de 1979 dice que lo visita el ex presidente Luis Echeverría y apunta en su diario: "Se inician ya las campañas políticas de diputados, dentro de las reglas de la LOPPE. A ver cómo nos va. Van a ser diputados por las plurinominales, sin duda personajes perseguidos por los regímenes

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 343 09/12/19 12:28

El 1 de abril de 1977, Jesús Reyes Heroles, Secretario de Gobernación, pronuncia un discurso que anuncia la intención reformadora. Dice: "Encerrado en sí mismo el Estado prescindiría de lo que está afuera, en el cuadro social y reduciría su ámbito de acción al empleo de medidas coactivas". Esa opción indeseable, debía descartarse para "que el Estado ensanche las posibilidades de la representación política, de tal manera que se pueda captar en los órganos de representación nacional el complicado mosaico ideológico nacional de una corriente mayoritaria, y pequeñas corrientes, que, difiriendo en mucho de la mayoritaria, forman parte de la nación" (Becerra *et al*., 2000: 87-88).

Se trata de incorporar a los excluidos, de ensanchar las vías institucionales de participación, de que las minorías relevantes encuentren un lugar en los cuerpos legislativos. Cierto, se habla como si el PRI, la mayoría, lo fuese a ser para siempre y como si las minorías fueran a permanecer congeladas, pero en el mejor de los casos esa era una expectativa, porque para las oposiciones excluidas sin duda la promesa de incorporación al mundo institucional abría un campo de posibilidades digno de ser explotado.

Luego se llamó a realizar audiencias públicas para discutir la eventual reforma política. Dichas audiencias fueron organizadas por la Comisión Federal Electoral que presidía el secretario de gobernación y fueron invitados políticos de diversos partidos (incluyendo a los no reconocidos legalmente), además de académicos y periodistas. Y finalmente, se envió a las cámaras del Congreso una iniciativa presidencial que modificaba varios artículos constitucionales y creaba una nueva ley: la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE). Hay que decir que en el Senado el PRI contaba con 100 por ciento de los senadores y que en la Cámara de Diputados tenía 82.3 por ciento de los asientos. Así que sin la voluntad presidencial y la de los legisladores del PRI nada era posible.

Tres fueron las reformas sustantivas (por supuesto hubo otras):

1. Los partidos políticos serían considerados desde la Constitución como "entidades de interés público". Se les concedía el monopolio de las candidaturas a los diferentes cargos de elección popular y una serie de derechos y prerrogativas acompañados de obligaciones. Es decir, la legislación no solo los regulaba, sino que los protegía y fomentaba. Se trataba de robustecerlos como figuras centrales del litigio político-electoral.

anteriores. Esto me lo comentó Luis hoy. Bueno, le contesté, "Yo no los inventé. Ahí estaban y seguirán estando. Vamos a ver como lo hacen ahora que se instituye su lucha".

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 344 09/12/19 12:28

2. Se abrió la puerta para el registro de nuevos partidos. Con el llamado registro condicionado, los aspirantes a ser reconocidos como partidos debían presentar sus documentos básicos (declaración de principios, programa de acción y estatutos), demostrar que habían realizado actividades políticas por lo menos cuatro años y representar "una corriente de opinión, expresión de la ideología política característica de alguna de las fuerzas sociales que componen la colectividad nacional". No tenían que demostrar un determinado número de afiliados sino lograr en la elección por lo menos 1.5 por ciento de la votación. Esa fue la puerta de entrada de nuevas opciones que ayudaron a revitalizar el escenario comicial.
3. Se modificó la fórmula de integración de la Cámara de Diputados para inyectarle un mayor pluralismo. Ahora se integraría con 300 diputados de mayoría relativa y 100 de representación proporcional. Los primeros serían electos uno por cada uno de los trescientos distritos (el que obtuviera la mayor votación). Y los 100 de representación proporcional en listas plurinominales (podían ser 3, 4 o 5) y aquel partido que hubiese obtenido 60 constancias de mayoría en la pista uninominal no participaría de ese reparto. Sobra decir que el único que lograba entonces esa cantidad de triunfos era el PRI. La nueva fórmula significaba que por lo menos 25 por ciento de los asientos de la Cámara serían ocupados por partidos distintos al oficial.

Vistas en retrospectiva las reformas pueden parecer mínimas, pero en su momento tuvieron un fuerte impacto. Para las elecciones federales de 1979, a los cuatro partidos tradicionales —PRI, PAN, PPS y PARM— se sumaron tres nuevas opciones —Partido Comunista Mexicano (PCM), Partido Demócrata Mexicano (PDM) y Partido Socialista de los Trabajadores (PST)—, se empezó a aclimatar la coexistencia de la pluralidad política y los debates en la Cámara de Diputados se animaron. El ambiente se destensó, porque además se decretó una ley de amnistía de la que se beneficiaron un buen número de presos y procesados políticos y la mecánica de convivencia y competencia política se empezó a instalar.

Fue una reforma fruto de la necesidad, acicateada por una conflictividad creciente, pero el mérito del presidente y el PRI fue diseñar y aprobar una reforma progresiva que no negaba el conflicto, sino que le ofrecía un cauce para su expresión. La pensaron como una válvula de escape, como una fórmula de distención, como una medida preventiva. Pero para las oposiciones excluidas hasta entonces fue una oportunidad para incorporarse al escenario institucional

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 345 09/12/19 12:28

y para desde ahí intentar crecer, entrar en contacto con cada vez más franjas de la población y paulatinamente ocupar cargos públicos. Recordemos que en la historia no existe una sola lógica, sino lógicas en plural que acaban modelando los acontecimientos.

La mayoría de las elecciones que siguieron a la reforma no fueron demasiado competitivas. Se incrementó la concurrencia partidista y en mucho menor escala la competencia (véase Molinar Horcasitas, 1991). Pero en algunas zonas del país los comicios empezaron a ser eventos disputados, tensos, que concentraron la atención pública. El clima de la política cambió, soplaban vientos de novedad y libertad y se empezaron a producir algunos cambios "por goteo": municipios ganados por partidos de oposición. En 1979, por ejemplo, el PC ganó Alcozauca en la montaña de Guerrero, mientras el PAN expandía su presencia en varios estados hasta en 1983 ganar las principales ciudades de Chihuahua y Durango (incluidas las capitales de ambas entidades).

Si en 1976 hubo un solo candidato a la presidencia de la república, en 1982 participaron siete. No fue una contienda competida. El sistema de partido hegemónico no se iba a desmantelar de la noche a la mañana. Pero por lo menos en la boleta aparecieron nuevas opciones y la contienda política recibió una inyección de vitalidad.

No obstante, las resistencias fueron muchas. En no pocas elecciones se denunciaban métodos más que cuestionables para llevar agua al molino del oficialismo y en muchos casos los resultados oficiales fueron cuestionados con fuerza y razón. Quizá el ejemplo paradigmático hayan sido las elecciones para renovar los poderes en Chihuahua en 1986, en las cuales las denuncias de fraude no sólo tensaron las relaciones entre las fuerzas políticas, sino anunciaban el deterioro de la propia legitimidad del expediente electoral.

Esa nueva conflictividad electoral fue el acicate para que el presidente Miguel de la Madrid llamara a la celebración de una nueva ronda de audiencias para discutir la eventualidad y contenido de una reforma político-electoral.

El temor a perder el control de la organización de las elecciones

A esas audiencias, presididas por el secretario de gobernación Manuel Bartlett, concurrieron representantes de los partidos políticos, académicos y algunos comentaristas. Los temas que se desahogaron fueron muchos: la integración de las cámaras del Congreso, los partidos políticos nacionales, los órganos y procesos electorales, la calificación de las elecciones, el padrón electoral y el gobierno del Distrito Federal. Se trató de una reforma ambigua: hubo algunas

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 346 09/12/19 12:28

reformas pertinentes en el sentido democratizador, pero afloró con fuerza el temor mayor del oficialismo: perder el control en la organización de las elecciones.[3]

Se dieron algunos pasitos adelante como el aumento de 100 diputados plurinominales, lo que dejaba la conformación de la Cámara con 300 de mayoría relativa y 200 de representación proporcional y acercaba la posibilidad de una traducción de votos a escaños casi estricta (con una salvedad importante, si ningún partido obtenía mayoría absoluta de votos, el que obtuviera la mayoría relativa por mandato de ley se convertía en mayoría absoluta de asientos). Se temía, desde el poder, que la Cámara se volviera inmanejable sin un ancla contundente, la mayoría absoluta de escaños (por lo menos 251 de 500); el establecimiento de una Asamblea de Representantes para el D. F., primer cuerpo colegiado electo para esa entidad que era gobernada por el presidente a través de un regente; se acortaron los tiempos entre la emisión y el cómputo oficial de los votos; se creó el primer tribunal electoral, llamado entonces de lo Contencioso Electoral (aunque la última palabra, la calificación de las elecciones, la seguían teniendo los colegios electorales de ambas cámaras).

Pero la resistencia mayor por parte del gobierno y el PRI fue la que tenía que ver con la organización de los comicios. Tema fundamental para la oposición que no creía —con buenos argumentos— en la imparcialidad en la organización de las elecciones. La historia resumida fue la siguiente: con el ingreso de nuevos partidos a la lid electoral y explotando su derecho de estar representados en la Comisión Federal Electoral (CFE), que entonces se integraba con el secretario de gobernación, un diputado, un senador (los tres por supuesto del PRI) y un representante por partido, construir mayoría para las votaciones se hizo más difícil. Por ello, en la iniciativa enviada al Congreso por el presidente De la Madrid se establecía que en la CFE sólo contarían con voto el secretario de gobernación, los representantes de ambas cámaras y los representantes de los tres partidos que hubiesen obtenido la mayor votación. De esa manera el oficialismo se aseguraba 4 de 6 votos. Hubo una especie de mini rebelión de los

[3] En las que podríamos considerar como sus memorias de gobierno, Miguel de la Madrid (2004) enuncia de manera parca los cambios que produjo en la legislación electoral la reforma de 1986. Y en sus consideraciones del por qué era necesaria apenas dice: "Desde el inicio de mi gobierno me comprometí a hacer una evaluación del avance de la reforma política de 1977… Sin embargo, por razón de los tiempos políticos, en 1986 surgió la conciencia de que nos encontramos ante la última oportunidad de actuar en ese terreno. En julio y agosto realizamos audiencias públicas sobre renovación política electoral. A partir de ella hicimos un balance de qué se podía hacer y qué no se podía hacer. Lo cierto es que la evolución política del electorado mexicano hacía necesario crear mecanismos más ágiles, flexibles y eficaces de participación política".

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 347 09/12/19 12:28

más pequeños partidos en la Cámara de Diputados y entonces se optó por la peor configuración de la CFE en toda su historia: se introdujo el criterio de representación proporcional para los partidos. De tal suerte que para las elecciones de 1988 el PRI tenía 16 representantes y el resto de los partidos 12. Y en la muy remota posibilidad de que los representantes del Ejecutivo y Legislativo votaran con la oposición, el PRI tendría él solo más votos que todos los otros miembros de la CFE: 16 de 31. Uno de los competidores acabó siendo el organizador y árbitro de la contienda.

La negativa a atender el reclamo opositor, sin embargo, se volvería (casi) imposible después de la crisis post electoral de 1988.

Nuevas creaciones institucionales. El valor de la imparcialidad

La historia resumida es la siguiente: en 1986 en el PRI se construye una autoproclamada Corriente Democrática encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo. Sus reclamos son básicamente dos: la reorientación de la política económica a la que consideran antipopular y la búsqueda de fórmulas democráticas para elegir al próximo candidato presidencial del tricolor. Y ante la cerrazón de la dirigencia de ese partido, se escinden y logran, en principio, que tres partidos con registro (PARM, PST y PPS) hagan suya la candidatura del ingeniero Cárdenas (véase Laso de la Vega, 1987).

Se trató de la primera ruptura significativa del PRI desde 1958. La candidatura de Cárdenas crece y las adhesiones se multiplican. Incluso el candidato del Partido Mexicano Socialista (PMS), fruto del segundo intento consecutivo por alcanzar la unidad orgánica de la izquierda, Heberto Castillo, declina a favor de Cárdenas. De tal suerte que al final son cuatro los partidos que respaldan esa candidatura presentada bajo las siglas del Frente Democrático Nacional (FDN).

Sin embargo, la noche de la elección, se produce una crisis de enormes repercusiones. Al interrumpirse el flujo de la información de los resultados, las que al final serían las cifras oficiales se vuelven increíbles para franjas enormes de ciudadanos. El maquillaje de los resultados coloca al país al borde de una crisis constitucional, dado que el Colegio Electoral, integrado por la totalidad de los presuntos diputados debe calificar la elección del presidente, y la composición de este cuerpo colegiado es de 260 presuntos diputados del PRI y 240 de los otros partidos.

Las elecciones presidenciales de 1988, las primeras auténticamente competitivas, mostraron dos realidades del tamaño del Océano Pacífico: *1)* la diversidad política del país ya no cabía bajo el manto de una sola organización partidista, y *2)* ni las normas ni las instituciones ni los operadores estaban diseñadas

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 348 09/12/19 12:28

y capacitados para procesar de manera limpia los resultados electorales. Era necesario ajustar éstas últimas a las nuevas realidades.

No fue casual entonces que el candidato oficialmente ganador, Carlos Salinas de Gortari, convocara a las fuerzas políticas y a la sociedad civil a debatir, aún antes de tomar posesión como presidente, cuatro grandes temas: la carga de la deuda, la seguridad, la pobreza y la organización electoral. Todo indicaba que México no podía asistir a unas nuevas elecciones con las mismas reglas e instituciones que habían quedado sumidas en el más profundo descrédito en 1988.

Fue otra vez la necesidad la que empujó al presidente y al PRI a llevar a cabo una reforma que lubricara la confianza perdida en el expediente electoral. Y bajo las nuevas circunstancias, ahora no bastaría con su propia voluntad, porque la nueva composición de la Cámara de Diputados, por primera vez y como resultado de los comicios del 88, reclamaba de acuerdos entre dos o más partidos si es que se quería modificar la Constitución. El PRI carecía de las dos terceras partes de los votos necesarios para reformar la llamada Carta Magna.

En ese contexto se forjó un acuerdo entre el PAN, el PRI y el gobierno. El Partido de la Revolución Democrática (PRD), desembocadura del "movimiento cardenista", no acudió a esas negociaciones porque no reconocía la legitimidad del gobierno encabezado por Salinas de Gortari.[4]

De la reforma procesada y aprobada en 1989-1990 lo más relevante fue la creación de una nueva institución electoral encargada de organizar las elecciones federales: el Instituto Federal Electoral. La vieja CFE se colocó en el cesto de la basura al igual que el padrón con el que se habían celebrado las elecciones de 1988. El IFE, decía la Constitución, sería autónomo, con una estructura descentralizada y contaría con un servicio civil de carrera. Se trataba de edificar un órgano capaz de garantizar un funcionamiento imparcial a lo largo del proceso

[4] Puede leerse la versión del ex presidente Carlos Salinas de Gortari (2000), donde recuerda la frase que acuñó unos días después de la elección en el sentido de que terminaba la época del partido prácticamente único y de que el país entraba a una nueva etapa de verdadera competencia electoral. Y escribe que en aquella jornada electoral fue clara "la inoperancia de una ley y un sistema electorales, que habiendo sido diseñados para la época del partido abrumadoramente dominante… mostraba, al paso de los años, que carecía del mínimo instrumental moderno, de precisión, que se requería en los nuevos tiempos… En aquel verano de 1988 el destino alcanzó al sistema: enfrentó una elección sin precedentes…". Por ello, "La reforma se promovió… como respuesta a la insatisfacción que entre muchos suscitó el proceso electoral de 1988". "Al día siguiente de la toma de posesión convoqué a una reunión en Palacio Nacional con la dirigencia del partido de oposición más fuerte, el PAN. Después del diálogo a fondo, se fijaron las bases para revisar el marco legal de la competencia electoral… La necesidad de obtener los votos de cuando menos dos de las grandes fuerzas políticas en el Congreso introdujo una innovación trascendente: el diálogo fue obligado y se dio principalmente en la Cámara de Diputados y en el gobierno".

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 349 09/12/19 12:28

electoral, sin sesgos a favor o en contra de cualquiera de las fuerzas políticas, de tal suerte que la confianza en los comicios se pudiera recuperar. Su Consejo General —máxima autoridad del IFE— tendría una composición equilibrada, plagada de pesos y contrapesos, sobre todo si se le compara con la CFE que la precedió. Sería presidida por el secretario de gobernación, ahora habría cuatro consejeros del Poder Legislativo, dos por cada cámara, y el primero sería para la mayoría y el segundo para la primera minoría. La representación de los partidos seguiría siendo proporcional al número de votos obtenidos en la última elección, pero ahora de manera atemperada: el máximo sería de cuatro y el mínimo, por supuesto de uno. Y se inventó una figura hasta entonces inexistente, la de los consejeros magistrados, 6 propuestos por el presidente a la Cámara de Diputados, los cuales serían electos si contaban por lo menos con dos terceras partes de los votos. Esa figura, presuntamente no partidista, no alineada a ninguno de los bandos, estaba pensada como una especie de fiel de la balanza en el seno del Consejo General.

Una Junta General Ejecutiva, subordinada al Consejo General, sería la encargada de ejecutar los programas del IFE. Integrada por seis directores más el director y el secretario ejecutivo, encabezaba la labor diaria en las diferentes áreas de trabajo (Registro Federal de Electores, Organización Electoral, Capacitación Electoral y Educación Cívica, Partidos Políticos y Prerrogativas, Servicio Profesional y Administración). Esa estructura (juntas locales y distritales y consejos locales y distritales —que sólo se instalan durante la elección—), conformaba una pirámide cuya columna vertebral sería un servicio civil de carrera. Se trataba de crear un Instituto que diera garantías de imparcialidad a los contendientes para que éstos pudieran vigilar cada uno de los eslabones que componen el proceso electoral.

En esa reforma también se creó el Tribunal Federal Electoral; al Registro Federal se le mandató para conformar un padrón electoral desde cero; se modificó la fórmula para la integración de la Cámara de Diputados; y se reglamentaron nuevas normas para el financiamiento público a los partidos. Pero sin duda, lo más relevante fue la creación del IFE. Un Instituto cuya misión era la de recuperar la confianza perdida, para lo cual estaba obligado a actuar de manera imparcial. Era una receta para una enfermedad crónica: la desconfianza generada por un sistema electoral faccioso.

En 1993 de nuevo surgió la necesidad de reformar la legislación electoral. Es un episodio que ilustra de manera inmejorable cómo la coyuntura "obliga" a una nueva operación legislativa. Una filtración periodística informaba que un grupo de grandes empresarios se había reunido con el presidente de la república en la

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 350 09/12/19 12:28

casa del ex secretario de hacienda Antonio Ortiz Mena (*El Economista*, 12 de marzo 1993). El motivo de la reunión: solicitarles a esos empresarios un "donativo" importante para robustecer las finanzas de PRI.

No era una violación a la ley (puesto que por omisión la legislación no regulaba los donativos de particulares) y hasta esas fechas, además, los partidos políticos no daban cuenta de sus ingresos y gastos a nadie. Eran una especie de islas autárquicas que hacían con sus recursos (incluyendo el financiamiento público) lo que les viniera en gana.

Pero el escándalo resultó mayúsculo. Los donativos podían leerse como presión, las cantidades solicitadas eran estratosféricas e indignaron a más de uno, y resulto nítido que esa falta de transparencia en el manejo de los recursos de los partidos resultaba una realidad indeseable. Y otra vez, el PAN, el PRI y el gobierno pactaron una nueva reforma.

Se establecieron cinco fuentes legítimas de financiamiento a los partidos: *1)* público, *2)* de la militancia, *3)* de los simpatizantes, *4)* autofinanciamiento y *5)* por rendimientos financieros. Se establecieron topes a las aportaciones individuales, se prohibió el financiamiento proveniente de los poderes públicos, del extranjero, de ministros de cultos y asociaciones religiosas, de organizaciones internacionales, de mexicanos residentes en el extranjero y de empresas mercantiles —aunque hasta 10 por ciento del financiamiento privado de los partidos podía seguir siendo anónimo (esto porque se adujo que algunos de los donantes temían dar la cara por temor a represalias del gobierno). Pero quizá lo más importante fue que a partir de esa reforma se estableció la obligación de los partidos de rendir cuentas de sus ingresos y gastos ante el IFE. Una nueva dimensión de la contienda democrática irrumpía en el escenario: la obligación de informar al público de las finanzas partidistas en aras de la transparencia.

Fue en esa misma reforma que se estableció que sólo los partidos estarían habilitados para comprar espacio publicitario en radio y televisión y dado que los partidos de oposición denunciaban que muchos concesionarios se negaban a venderles, se estableció que el IFE solicitaría a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, el catálogo de los tiempos y tarifas de las radiodifusoras y televisoras para que las mismas no pudieran negarse a ceder espacio a los partidos opositores. En el mismo sentido, buscando edificar condiciones medianamente equitativas de la competencia, se estableció que antes del inicio de las campañas el Instituto entregaría a la Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión (CIRT) unos "lineamientos" en los cuales se asentaba cómo esperaba la autoridad electoral que se hiciera la cobertura de las campañas. Esos lineamientos no eran obligatorios y su incumplimiento no acarreaba sanción

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 351 09/12/19 12:28

alguna, pero resultó una fórmula para generar un cierto contexto de exigencia hacia los concesionarios… sin violar la libertad de expresión.

En esa misma operación legislativa se retomaron varios reclamos opositores. Se estableció que el Senado se abriría a la pluralidad. En cada entidad se elegirían cuatro senadores; tres serían para el partido mayoritario y uno para la segunda fuerza. De esa manera se aseguraba por lo menos que 25 por ciento de las curules serían ocupadas por legisladores distintos a los del PRI (vale decir que eso luego se modificaría). También se remodeló la fórmula de integración de la Cámara de Diputados: seguiría compuesta de 300 diputados uninominales y 200 plurinominales, pero el mayoritario no podría tener más de 300 en total (60 por ciento de la Cámara), salvo que su porcentaje de votos fuera superior y en ese caso podría llegar hasta 315 (63 por ciento). Se suprimió la autocalificación de las elecciones de diputados y senadores, que ahora estarían a cargo del Tribunal, aunque el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados seguiría siendo la última instancia calificadora de la elección presidencial. Fue también la reforma que reconoció y reguló la observación electoral, la que estableció el compromiso de una nueva redistritación, la que acortó los tiempos entre la emisión y el cómputo de los votos y otras más (véase Becerra *et al*., 2000). Fue una reforma progresiva. Pactada entre los dos partidos más fuertes (PRI y PAN), con las nuevas reglas México se preparaba para ir a la renovación del titular del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo en 1994.

Irrumpe la violencia. La frena la buena política

Pero el último día del año se produjo un alzamiento armado con base indígena de un autoproclamado Ejército Zapatista de Liberación Nacional. Ello inyectó enormes dosis de tensión y preocupación en todos los ámbitos de la vida social y política. La irrupción de la violencia, como fórmula de quehacer político, que parecía desterrada del escenario nacional, activó a las fuerzas organizadas del país tratando de pavimentar la vía electoral y construyendo garantías mutuas para desplegarse en los comicios.[5]

Luego de la declaración unilateral del cese al fuego por parte del Gobierno Federal el 12 de enero de 1994, los esfuerzos para reformar y reforzar la legislación y las prácticas electorales se multiplicaron. Y si a ello sumamos el asesinato posterior (23 de marzo) de Luis Donaldo Colosio, candidato del PRI a la

[5] No es este el espacio para dar cuenta del impacto y la importancia del levantamiento. Para aquellos interesados se recomienda Estrada Saavedra (2007).

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 352 09/12/19 12:28

presidencia de la república, podemos vislumbrar el marco que acicateó los acuerdos de ese año.

El presidente de la república, Carlos Salinas de Gortari, removió a su secretario de gobernación, Patrocinio González-Blanco Garrido y lo sustituyó por el dr. Jorge Carpizo, ex rector de la UNAM. Era la primera vez que dicha Secretaría era ocupada por un ciudadano sin partido, pero con capacidades de interlocución con los distintos partidos políticos. Lo primero fue la firma de un Acuerdo Nacional por la Paz, la Justicia y la Democracia, suscrito por ocho de los nueve candidatos a la presidencia, los presidentes de los partidos y el secretario de gobernación el 27 de enero (solo el PPS no concurrió). Fue la primera vez que el PRD y su candidato, el ing. Cuauhtémoc Cárdenas aceptaron sentarse a la mesa de negociación con el gobierno y el PRI. Y ese esfuerzo no fue vano. Todo lo contrario.[6]

Hubo una cascada de acuerdos sobre la marcha: "Las pláticas de Barcelona", celebradas en una casa perteneciente a la Secretaría de Gobernación ubicada en la calle de ese nombre, entre los representantes partidistas, el gobierno y en algunas ocasiones los consejeros ciudadanos, por un lado; la reforma Constitucional celebrada cuando ya el proceso electoral estaba en marcha, por el otro; más las reformas legales y los acuerdos del Consejo General del IFE, modificaron no sólo el marco legal sino muchas de las prácticas electorales. Fue un proceso reformador a marchas forzadas y acicateado por la irrupción de la violencia. Las principales fuerzas políticas del país actuaron con responsabilidad y dándose garantías mutuas de que el proceso comicial sería legal y que los votos se contarían con pulcritud. La sombra de 1988 flotaba en las conversaciones y nadie quería que una nueva crisis descompusiera, aún más, el escenario de la política. Esos esfuerzos fueron presididos por el gobierno y el PRI, por necesidad y virtud, asumió y respaldó la inmensa mayoría de los compromisos.

[6] Jorge Carpizo escribió su testimonio de aquellos días. Luego del cese al fuego, "el gobierno de la República… había decidido que el conflicto armado de Chiapas debía resolverse por vías políticas… había decidido negociar las diversas demandas sociales con ese grupo armado… pero el gobierno comprendió que los aspectos políticos nacionales, y en su momento lo más importante era la elección federal de agosto, debía discutirlos y negociarlos con los interlocutores naturales para ello: los partidos políticos y especialmente con el PRD que cuestionaba tanto el marco jurídico electoral como los órganos electorales… Los partidos… demandaban una serie de garantías para que pudieran considerar que la elección federal de 1994 se iba a desarrollar con limpieza, legalidad, objetividad e imparcialidad. La negociación… (con el PRI, PAN y PRD) se realizó por separado, y el diálogo se efectuó con todos…" (Carpizo, 1995).

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 353 09/12/19 12:28

Fueron muchas las novedades que se produjeron en esos días, aquí sólo enumero algunas de las más importantes, como muestra de los alcances del esfuerzo reformador en condiciones de apremio.[7]

Se modificó la composición del Consejo General del IFE: los consejeros magistrados fueron sustituidos por consejeros ciudadanos que fueron nombrados con el consenso de todos los partidos; los partidos políticos perdieron su derecho a voto en el Consejo y todos tendrían una representación igualitaria (uno por partido). Al perder esa facultad, la de votar, el peso específico de los consejeros ciudadanos se incrementó ya que eran seis, mientras los otros cinco eran de los representantes del Legislativo y el Ejecutivo: el secretario de gobernación, dos diputados (uno de la mayoría y uno de la primera minoría y dos senadores (igual que los diputados). En los consejos locales y distritales también se nombrarían seis consejeros ciudadanos que estaban pensados como una fórmula para vigilar el trabajo de la rama ejecutiva del Instituto.

Se acordó que los observadores podrían serlo de todo el proceso electoral y no sólo de la jornada. Incluso se creó una bolsa de financiamiento para promover esa tarea. Y por primera vez se permitió la presencia de "visitantes extranjeros", una denominación que no podía esconder que se trataba de auténticos observadores internacionales.

Las listas nominales de electores se entregaron a los partidos para que pudieran realizar las pruebas de confianza que quisieran. Se realizaron diferentes auditorías al padrón electoral y los propios consejeros ciudadanos, antes de emitir su voto a favor del padrón, realizaron otra auditoría apoyados por profesionales de diferentes disciplinas no pertenecientes al IFE.

Se reformó el Código Penal para desarrollar un capítulo de delitos electorales y se nombró un fiscal especial para esa tarea que contó con el aval de todos los partidos; se aprobó una doble insaculación y capacitación de los funcionarios de casilla; se establecieron mecanismos de seguridad para el manejo de las boletas; se despidió (de manera imperativa e irregular) a funcionarios del IFE con el solo argumento de la sospecha; por primera vez hubo un debate público y televisado entre los tres principales candidatos; se realizó un conteo rápido por parte de la autoridad y se estimuló que otros (observadores, organizaciones gremiales, medios de comunicación) hicieran ejercicios similares, y por primera vez se llevó a cabo el programa de resultados electorales preliminares.

[7] Si se quiere contar con una visión más completa de la reforma se puede acudir a Carpizo (1995) y Becerra *et al.* (2000).

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 354 09/12/19 12:28

Se trata de una muy somera e incompleta muestra, pero que intenta ilustrar el esfuerzo concertado para que las elecciones de ese año se realizaran en las mejores condiciones posibles. Hubo disposición al diálogo y al acuerdo por parte de todos los partidos políticos relevantes y se inventaron muchos de los dispositivos que luego se llevarían a la ley y se convertirían en rutinas. El PRI, que seguía siendo mayoritario en ambas cámaras, presionado por los acontecimientos, decidió colaborar en construir una normatividad y unas rutinas que ofrecían garantías de imparcialidad.

El desenlace es conocido. Esas elecciones han sido las del mayor porcentaje de participación (casi 78 por ciento de los apuntados en la lista nominal) y el PRI volvió a ganar la presidencia. No obstante, las reglas y las rutinas electorales habían sido modificadas de manera profunda.

Sin embargo, una nueva exigencia se redobló en los meses siguientes. Dado que las condiciones de la competencia habían sido marcadamente asimétricas —aunque los votos se contaron con pulcritud—, se multiplicó la demanda para edificar condiciones equitativas para la contienda.

Pacto Incluyente. Fin de la Transición

Dado que la reforma de 1993 había implantado por primera vez la obligatoria fiscalización de los recursos utilizados por los partidos en sus respectivas campañas, el informe de los consejeros electorales certificó lo que prácticamente todos sabían pero que ninguna autoridad, con anterioridad, había tenido facultades para hacer. Según el mencionado informe, el PRI había gastado un poco más de siete pesos por cada diez erogados en todas las campañas. Y si a ello le sumamos las denuncias reiteradas de que los medios no habían realizado una cobertura medianamente equilibrada de las campañas, el tema de la equidad en las condiciones de la competencia se volvió ineludible.

En su discurso de toma de posesión, el 1 de diciembre de 1994, el presidente, Ernesto Zedillo, dijo: "Debemos reconocer que los avances democráticos son aún insuficientes… México exige una reforma, que, sustentada en el más amplio consenso político, erradiqué las sospechas, recriminaciones y suspicacias que empañan los procesos electorales en algunas zonas del país… Para llevar a cabo esa reforma definitiva, todos debemos estar dispuestos a tratar todos los temas, incluyendo desde luego el financiamiento de partidos, los topes de gastos de campaña, el acceso a medios de comunicación, la autonomía de los órganos de autoridad electoral […] Nuestro propósito común debe ser que las elecciones de 1997 sean indiscutibles […]" (Woldenberg, 2012).

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 355 09/12/19 12:28

Desde la presidencia, y luego también desde el PRI, se trató de pavimentar lo que se encontraba en curso y que ningún exorcista podía contener. Las elecciones eran ya competitivas, la pluralidad política estaba implantada, los tiempos del partido hegemónico correspondían al pasado, de tal suerte que lo mejor era construir la normatividad y la institucionalidad que hiciera posible la convivencia y competencia civilizada de esa diversidad política. No fue una decisión en frío, oposiciones fortalecidas y organizadas demandaban un "piso parejo" y apostaban a robustecer la vía democrática. Si no se hacía, los desencuentros seguirían al alta y el desgaste de las instituciones también.

El 17 de enero de 1995 todos los partidos con registro (entonces el PRI, PAN, PRD y PT) y el Gobierno Federal firmaron un "Acuerdo Político Nacional" para dar inicio al diálogo y la negociación. El proceso fue lento, pero sobre todo tortuoso porque paradójicamente conflictos electorales locales saboteaban la posibilidad de acuerdos. El PRD se levantó de la mesa por el agudo conflicto postelectoral en Tabasco y más adelante el PAN hizo lo mismo denunciando las anomalías de las elecciones en Yucatán. Digo que resultaba paradójico, porque aquello que se deseaba resolver (la espiral de desencuentros electorales), era al mismo tiempo lo que obstaculizaba las negociaciones.

Finalmente, en noviembre de 1996 se lograron acuerdos fundamentales con el aval de todos los partidos (aunque en la recta final, ya aprobados los cambios constitucionales y la mayor parte del articulado del COFIPE, los partidos opositores se negaron a convalidar la fórmula de financiamiento). Todos los temas fueron discutidos y se puede decir que también todos fueron desahogados. Y con esa reforma se sentaron las bases para elecciones cabalmente democráticas: sin exclusiones; con autoridades independientes; con la posibilidad de escrutar, por parte de los partidos, todos y cada uno de los eslabones del proceso; con un Tribunal, adscrito al Poder Judicial, como máxima autoridad jurisdiccional y con condiciones de la competencia equitativas. El resto lo harían los ciudadanos votando.

De manera resumida, esa reforma puede dividirse en seis grandes apartados:

- Órganos y procedimientos electorales. El valor que presidió esas discusiones fue el de la imparcialidad. Lograr que los dados no estuvieran cargados y que la autoridad encargada de la organización de los comicios fuera capaz de ofrecer garantías de integridad a todos los contendientes. Para ello era necesario subrayar la autonomía del IFE y por ello abandonó la presidencia del Consejo General el secretario de gobernación, que recaería ahora en un consejero presidente electo por la Cámara de Diputados por lo menos por

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 356 09/12/19 12:28

las dos terceras partes de los votos. Dicho consejero presidente sería nombrado al mismo tiempo que ocho consejeros electorales con la misma fórmula. Además, los representantes del Poder Legislativo perdieron el voto en el Consejo y a partir de la reforma habría un representante por cada uno de los grupos parlamentarios. Es decir, sólo los consejeros electorales y el consejero presidente decidirían, mientras los representantes del Poder Legislativo y de los partidos podrían argumentar y vigilar, pero no decidir. Se trata sólo de un botón de muestra (muy relevante) de la profundidad de la reforma, pero además se revisaron y reformaron todos los eslabones del proceso electoral desde la confección y vigilancia del padrón hasta los mecanismos para dar a conocer los resultados electorales.

- Condiciones equitativas de la competencia. Quizá lo más relevante de esa reforma es que edificó un terreno de competencia equilibrado. Los legisladores tomaron, para ello, dos grandes palancas: el dinero y el acceso a los medios de comunicación. En relación con el financiamiento se estableció que el público sería preeminente sobre el privado, se multiplicó de manera significativa el mismo y se acordó repartirlo de la siguiente manera: 70 por ciento del financiamiento sería distribuido a partir del número de votos obtenidos por cada partido en la elección previa y 30 por ciento restante se repartiría de manera igualitaria. En relación con el acceso de los partidos a los medios se incrementaron los llamados tiempos oficiales; los partidos, gracias al aumento de sus ingresos, pudieron comprar espacios en radio y televisión como nunca antes, y para los noticieros (tema sensible por la posibilidad de erosionar la libertad de expresión), se refrendó la norma de que el IFE, antes del inicio del proceso electoral, entregaría a los concesionarios unos "lineamientos" para que cubrieran de manera equilibrada y objetiva las campañas, pero además se le encomendó al Instituto un monitoreo del comportamiento de los noticiarios que debía dar a conocer de manera periódica. De esa manera, sin vulnerar la libertad de expresión, se reforzaba un contexto de exigencia hacia los medios masivos de comunicación.
- Certeza. Para construir certeza se creó el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Ahora sí, el nuevo Tribunal sería la última palabra en la resolución de conflictos y el encargado de calificar todas las elecciones. El nuevo Tribunal, adscrito al Poder Judicial, podía revisar las decisiones de la autoridad administrativa (IFE) de tal suerte que el Instituto no era, de ninguna manera, una institución omnipotente. Todos y cada uno de sus acuerdos podían ser impugnados ante el Tribunal. Era una fórmula que tendía a

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 357 09/12/19 12:28

reforzar la certeza de los partidos en el cumplimiento de la normatividad. Los magistrados serían propuestos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y serían aprobados por el Senado siempre que lograran la mayoría calificada de dos terceras partes de los votos. Con esa fórmula la participación del Ejecutivo también quedó desterrada.

- Partidos y coaliciones. Se elevó el porcentaje de votos para refrendar el registro de 1.5 por ciento a 2 por ciento. Y se establecieron requisitos mensurables para el registro de nuevos partidos. Cada tres años se abriría la posibilidad de registrar nuevas organizaciones que pretendieran contender en los comicios.
- Representación. Las fórmulas que hasta hoy subsisten para la integración de las Cámaras de Diputados y Senadores fueron producto de aquella reforma. En la de Diputados se mantuvo su composición con 300 diputados de mayoría relativa, electos cada uno en un distrito, y 200 de representación proporcional electos en 5 circunscripciones. Y luego de una intensa discusión se decidió que entre el porcentaje de votos y el porcentaje de escaños no podía darse un desfase mayor de 8 por ciento. Por su parte, la integración del Senado sería de la siguiente manera: se elegirían tres senadores por entidad, dos serían para la mayoría y uno para la primera minoría. Y además se agregó una lista plurinominal nacional de 32, que serían repartidos con un criterio de representación proporcional estricta. Sin duda eran fórmulas que permitían una correlación más exacta entre votos y escaños, aunque sin arribar a la representación proporcional estricta.
- Gobierno de la Ciudad de México. Se estableció que el jefe de gobierno y los 16 jefes delegacionales serían electos. Y las facultades de la Asamblea Legislativa se ampliaron. Por fin, la ciudad capital tendría gobierno propio y los ciudadanos de la misma podrían elegir a las autoridades.

Luego de esa reforma las elecciones llenaron todos los requisitos para ser consideradas como cabalmente legítimas. En la primera prueba de fuego, las elecciones federales de 1997, por primera vez en la historia reciente, en la Cámara de Diputados no hubo ningún partido que contara con la mayoría absoluta de los escaños y además en las primeras elecciones para nombrar jefe de gobierno del Distrito Federal el triunfador fue el candidato del PRD, Cuauhtémoc Cárdenas.

Y lo que siguió ya es historia. En 2000 se produjo la alternancia en el Poder Ejecutivo Federal, precedida de un buen número de alternancias de gobernadores, presidentes municipales y elecciones que conformaban congresos locales con representaciones equilibradas de los partidos.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 358 09/12/19 12:28

Colofón

La transición democrática fue posible porque entre 1977 y 1996, a través de seis reformas sucesivas, se construyeron las normas y las instituciones que permitieron la disputa civilizada de la diversidad política que ya se encontraba asentada en el país. Fueron operaciones que respondían a necesidades de una sociedad modernizada (si se quiere de manera contrahecha) que no cabía ni quería hacerlo bajo el manto de una sola organización partidista. Y el mérito del PRI fue el de comprender esa necesidad —en ocasiones "rechinando los dientes" y poniendo obstáculos— y el de contribuir a un proceso pausado de transformación política que al final arrojó el tránsito de un partido hegemónico a un sistema competitivo de partidos, de elecciones sin competencia a comicios altamente disputados, y de un mundo de la representación básicamente monocolor a un mundo de la representación plural y plagado de pesos y contrapesos.

Fue una transición centrada en lo electoral porque las dos piezas que se necesitaban para hacer realidad el mandato constitucional (república democrática), eran un sistema de partidos plural y equilibrado y un sistema electoral imparcial y equitativo. Y ambos se construyeron y retroalimentaron a lo largo de esos veinte años.

Bibliografía

Becerra, R., P. Salazar y J. Woldenberg. 2000. *La mecánica del cambio político en México: Elecciones, partidos y reformas.* Ciudad de México: Ediciones Cal y Arena.

Carpizo, J. 1995. "La reforma federal electoral de 1994", en J. Alcocer (coord.), *Elecciones, diálogo y reforma: México 1994.* Tomo I. Ciudad de México: Nuevo Horizonte Editores/Centro de Estudios para un Proyecto Nacional.

De la Madrid Hurtado, M. (colab. de A. Lajous) 2004. *Cambio de rumbo: Testimonios de una presidencia, 1982-1988.* Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Estrada Saavedra, M. 2007. *La comunidad armada rebelde y el EZLN: Un estudio histórico y sociológico de los tojolabales en las cañadas tojolabales de la Selva Lacandona (1935-2005).* Ciudad de México: El Colegio de México.

Horcasitas, J. M. 1991. *El tiempo de la legitimidad: Elecciones, autoritarismo y democracia en México*. Ciudad de México: Ediciones Cal y Arena.

Laso de la Vega, J. 1987. *La Corriente Democrática: Hablan los protagonistas*. Ciudad de México: Editorial Posada.

López Portillo, J. 1988. *Mis tiempos: Biografía y testimonio político.* Tomo I y II. Ciudad de México: Fernández Editores.

Salinas de Gortari, C. 2000. *México, un paso difícil a la modernidad*. Ciudad de México: Plaza y Janés.

Woldenberg, J. 2012. *Historia mínima de la transición democrática en México*. Ciudad de México: El Colegio de México.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 359 09/12/19 12:28

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 360 09/12/19 12:28

XIV. El desafío de las urnas

Radiografías del voto priista, 2000-2018

*Alejandro Moreno**

¿Cómo han cambiado las bases del apoyo electoral del PRI en los últimos años? ¿Qué rasgos del priismo han cambiado y cuáles permanecen estables? ¿Hasta qué punto el perfil de los votantes del PRI refleja la persistencia de lealtades formadas durante los años de dominancia del partido y qué tanto es reflejo de los esfuerzos de adaptación a un ambiente más competitivo? ¿Cuáles son los prospectos del apoyo electoral al PRI luego de las elecciones de 2018? Estas preguntas guían la discusión de este capítulo, que tiene como objetivo analizar las bases de apoyo electoral del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y su evolución en las últimas cuatro elecciones presidenciales, de 2000 a 2018.

Las elecciones del 2 de julio de 2000 nos sirven como referente para el análisis por dos razones, una sustantiva y la otra más práctica. La razón sustantiva es que al perder la presidencia, y con ello el control del Gobierno Federal, el PRI tuvo que enfrentar la competencia política-electoral desde una realidad muy distinta a la que había experimentado antes. Preguntarse cómo se adaptó a ello resulta relevante no sólo para entender la trayectoria del partido sino también la evolución del sistema mexicano de partidos en su conjunto. Tomar como punto de partida para el análisis las elecciones de 2000 no significa que la historia electoral priista haya comenzado en ese año.

Afortunadamente, los estudios electorales en México han dejado un rastro importante de hallazgos y señalamientos que nos permiten saber qué características tenía el voto durante varias décadas antes de 2000. Lo que se busca en este capítulo es documentar los patrones del voto PRI a partir de esa histórica elección de la alternancia, analizar la evolución de su apoyo electoral a lo largo de esas dos décadas y, en la medida de los posible, reflexionar acerca de los prospectos del PRI luego de las elecciones de 2018.

* Profesor-investigador, Departamento de Ciencia Política, Instituto Tecnológico Autónomo de México.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 361 09/12/19 12:28

La razón práctica para iniciar el análisis en las elecciones de 2000 es que desde entonces se ha podido acumular evidencia empírica por medio de encuestas de salida realizadas a votantes a nivel nacional durante cada jornada electoral utilizando un mismo instrumento de medición o cuestionario, lo cual ha permitido tener un valioso registro del tipo de votantes que apoyaron a cada candidato presidencial y a cada partido político en las contiendas legislativa, incluido, por supuesto, el PRI. El empleo del mismo cuestionario hace posible la comparación de una elección tras otra considerando múltiples factores del voto. Todas las encuestas de salida utilizadas en este texto, las cuales tuve oportunidad de realizar, desde su diseño hasta su publicación periodística en los periódicos *Reforma* (2000, 2006, 2012) y *El Financiero* (2018), están disponibles para su uso a través de archivos públicos de datos como el ICPSR en la Universidad de Michigan y en los archivos de encuestas del Instituto Nacional Electoral, INE, entre otros.

Antes de entrar de lleno al análisis, revisemos algunos de los datos de la encuesta de 2000 para hacer un breve retrato del voto PRI en ese año. De acuerdo con la encuesta nacional de salida que publicó *Reforma* el día después de los comicios, el candidato del PRI, Francisco Labastida, tuvo un mayor apoyo entre las mujeres, así como entre votantes de mayor edad, con menores niveles de escolaridad, residentes en zonas rurales, con un bajo nivel de interés en la política y motivados principalmente por la costumbre, la lealtad partidaria y los beneficios de los programas sociales del Gobierno Federal. En contraste, el candidato del PAN, Vicente Fox, ganó la elección con el apoyo de un electorado mucho más joven, principalmente urbano, con mayores niveles de escolaridad, mucho más interesado en la política y motivado principalmente por un deseo de cambio. El primero lució como un electorado mucho más tradicional, y el segundo como un electorado relativamente más moderno, con mayores niveles de "movilización cognitiva" (Dalton, 1984). Además de esos rasgos sociodemográficos y de orientación política, la aprobación (y la desaprobación) al presidente saliente también fue un aspecto que dividió el voto en 2000: la aprobación al presidente Zedillo le dio una ligera ventaja al candidato priista, de nueve puntos sobre su principal rival; en contraste, la desaprobación o enojo con el gobierno de Zedillo se manifestó principalmente a favor de Fox, dándole una ventaja de seis votos a uno sobre el priista y de poco más de dos a uno sobre el candidato del PRD, Cuauhtémoc Cárdenas. Parte del éxito de Fox en 2000 se debe a que su campaña fue capaz de coordinar el voto insatisfecho o de castigo a su causa. En este breve retrato del voto hay múltiples factores a considerar, pero destaca el hecho de que el perfil del voto PRI fue claramente más

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 362 09/12/19 12:28

"tradicional", es decir, más rural, menos escolarizado y de mayor edad, por mencionar solamente algunos de sus rasgos.

La división sociodemográfica del voto que se manifestó con tal nitidez en 2000 no era nueva, venía gestándose desde mucho tiempo atrás. Entre los estudios tempranos sobre el voto en México se detectó una división política que reflejaba los efectos de la modernización en el país, especialmente la urbanización (Lehr, 1985). Según los patrones de voto a nivel estatal de 1952 a 1967, el voto PRI era más fuerte en el campo, así como en estados más pobres. También era evidente que el partido enfrentaba una mayor competencia en las ciudades, donde se asentaba una clase media más robusta y más escolarizada. De acuerdo con las apreciaciones de uno de los investigadores del voto en esa época de baja competencia electoral, cuando dominaba el análisis de datos agregados, "el factor más significativo que explica el voto a favor del PRI es la urbanización. Bajos niveles de urbanización están asociados con altos porcentajes de votos obtenidos por el PRI" (Ames, 1970: 69). El eventual giro hacia el uso de encuestas y el análisis a nivel individual en los estudios electorales confirmaría varias de las premisas del voto desarrolladas con los datos ecológicos o agregados, entre ellos el rasgo de que el PRI era particularmente fuerte en las zonas rurales. Otros estudios agregan que "la larga hegemonía del PRI tenía una sólida base en la pobreza y el subdesarrollo" (Magaloni, 2006: 88), aspectos que estaban altamente relacionados con el contexto rural. De acuerdo con Ames (1970) junto con el efecto de la urbanización en el voto PRI también parecía haber un efecto de las políticas públicas, o "beneficios", dirigidas a electorados urbanos, por medio de las cuales el partido gobernante logró generar apoyos en esos contextos crecientemente competitivos, mostrando su capacidad y necesidad de adaptación a la cambiante realidad electoral. En las elecciones de 1991, que ganó el PRI con facilidad luego de la controvertida elección presidencial tres años antes, el recién creado Programa Nacional de Solidaridad tuvo efectos favorables para el partido, no solamente por los beneficios directos que recibía una parte del electorado sino también por la buena imagen con la que contaba el programa entre la opinión pública (Moreno, 1997).

Si bien el PRI podía sacar provecho del control de la política pública desde el gobierno, también podía sufrir el desgaste de gobernar y el castigo en las urnas que eso conlleva. La crisis económica de 1995 es uno de los múltiples factores que incidió en que el PRI perdiera por primera vez la mayoría en la Cámara de Diputados en las elecciones intermedias de 1997. La reforma electoral aprobada el año previo también tuvo mucho qué ver, ya que sentó las bases para una mayor competencia bajo nuevos y más equitativos esquemas de

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 363 09/12/19 12:28

financiamiento público a los partidos y acceso a medios de comunicación. Sin embargo, ante una crisis económica de la magnitud como la que México experimentó a mediados de los noventa era esperable que hubiera consecuencias en las urnas. Pero, de nuevo, el impacto de la economía en las elecciones no era nuevo. Ya se había visto desde antes que el desempeño macroeconómico tenía incidencia en el apoyo al entonces partido gobernante. Un análisis de las elecciones entre 1943 y 2000 señala que "en general, el apoyo electoral al PRI era más fuerte cuando había crecimiento económico y más débil cuando la economía se deterioraba" (Magaloni, 2006: 84). La evidencia acumulada por los estudios electorales en México sugieren que el voto refleja tanto las lealtades al partido gobernante forjadas a lo largo de los años, como también los contextos bajo los cuales se llevan a cabo las elecciones y su impacto en los "votantes cambiantes". Los comicios posteriores a 2000 dan muestra de la persistencia de algunos rasgos del voto priista "típico", pero también una transformación profunda en los patrones del voto en el país. El apoyo al PRI ha ido en declive a lo largo de los años; y en el proceso, la naturaleza de sus bases de apoyo también ha ido cambiando.

¿Cuáles son los cambios más relevantes en la evolución del voto priista? Como se dijo anteriormente, el propósito de este capítulo es documentar el tipo de electores que han apoyado al PRI en las cuatro elecciones presidenciales de 2000 a 2018, analizando qué aspectos de la coalición electoral priista han cambiado y cuáles persisten. Entre los principales hallazgos de esta revisión destaca un gradual debilitamiento de ciertos segmentos tradicionalmente afines al PRI. Por ejemplo, la ventaja histórica que el PRI tuvo en el México rural ha decaído en elecciones recientes y prácticamente desapareció en 2018. Ese es uno de los cambios quizás más drásticos y acaso más importantes para evaluar los prospectos del partido tricolor en su etapa de adaptación y supervivencia post-2018. La ventaja rural, eso que antes era llamado el "voto verde" por provenir del campo, se ha desvanecido. Las razones de ello pueden ser múltiples, pero el hecho es que en el contexto post-2018 la tradicional fortaleza rural del PRI ya no es la misma. ¿Cómo afecta eso las estrategias de adaptación del partido a las nuevas circunstancias? Así como éste, también hay otros patrones de cambio que podrían incidir en las posibilidades de adaptación y supervivencia ante los nuevos desafíos de las urnas.

Las elecciones y el comportamiento electoral mexicanos tienen casos de estudio fascinantes a nivel estatal y local, pero el enfoque de este texto se centra en las elecciones presidenciales básicamente por el aspecto práctico mencionado antes: la disponibilidad de una importante colección de encuestas de salida

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 364 09/12/19 12:28

realizadas de 2000 a 2018. En 1994, el célebre encuestador norteamericano Warren Mitofsky hizo una encuesta de salida a nivel nacional en nuestro país, y en ésta se registraron aspectos que ayudaron a entender el voto en esa elección (véase Moreno y Yanner, 1995). Sin embargo, el cuestionario utilizado en esa encuesta de salida era muy distinto al que se diseñó a partir de 2000 y eso limita la comparabilidad con los comicios posteriores, en particular con respecto a preguntas de opinión, actitudes políticas y orientaciones partidarias. A pesar de no poder incorporar del todo ese valioso estudio de 1994, la colección de encuestas de salida en las últimas cuatro elecciones presidenciales nos permite tener no solamente una radiografía del voto, sino una serie de radiografías tomadas en distintos momentos y, acaso, con un partido tricolor que mostraba síntomas diferentes: el desgaste de 2000, una aparente fractura en 2006, los signos de recuperación en 2012 y la debacle de 2018. Todo esto nos permite construir una imagen dinámica de cómo ha evolucionado el voto priista y cómo ha respondido a circunstancias cambiantes.

Evolución del voto PRI

Desde varias décadas atrás, el PRI ha experimentado lo que algunos denominan un "declive secular" (Magaloni, 2006), una disminución en el apoyo en las urnas que, a pesar de tener algunos rebotes al alza, persiste en su gradual caída. La gráfica XIV.1 contiene datos que ilustran ese fenómeno. Según los resultados oficiales de las elecciones para diputados a nivel federal, el PRI promedió 61 por ciento de la votación en la década de los ochenta y 49 por ciento en los noventa. La primera elección nacional en la que el PRI obtuvo un apoyo por debajo de 40 por ciento fue la de 1997 y a partir de entonces el apoyo electoral priista se "estabilizó" durante casi dos décadas por arriba de 30 por ciento. De 2000 a 2015 el PRI promedió un voto nacional de 34 por ciento. Finalmente, la votación del PRI cayó por debajo de 20 por ciento en las elecciones de 2018, el nivel más bajo de apoyo a nivel nacional obtenido por el partido hasta entonces.

Además de los resultados electorales, la gráfica XIV.1 también muestra el porcentaje de mexicanos adultos que han manifestado en las encuestas tener un sentido de identidad política priista, es decir, que se identifican con ese partido político. Al igual que los resultados electorales, la identificación con el PRI muestra una tendencia histórica a la baja. En esta serie de encuestas se observa muy bien que la identidad priista ha sufrido bajas importantes en varios episodios: después de las elecciones de 1988, a la par de la crisis económica de 1995 y como consecuencia de la derrota electoral en 2000. No obstante, la

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 365 09/12/19 12:28

Gráfica XIV.1. Apoyo al PRI en elecciones legislativas y porcentaje de electores identificados como priistas a nivel nacional: 1982-2018

Fuente: "Porcentaje voto PRI", resultados oficiales de las elecciones; y "Porcentaje de priistas", encuestas nacionales reportadas en Moreno (2018), actualizado con datos de 1986 (encuesta nacional del *New York Times*) y posteriores a la elección de 2018 (encuestas nacionales de *El Financiero*).

identidad priista, al igual que el voto, parece haberse estabilizado entre 2002 y 2011 manteniendo niveles por arriba de 20 por ciento, e incluso muestra algunos signos de recuperación rumbo las elecciones de 2012. En 2013, el primer año de gobierno de Enrique Peña Nieto, el priismo logró fortalecerse, alcanzando niveles de alrededor de 30 por ciento. Ese porcentaje de priistas fue el más alto en una década y media, reflejo del éxito electoral y el regreso del PRI a Los Pinos. Sin embargo, así como la figura de Enrique Peña Nieto nutrió el sentimiento priista al inicio, la dramática caída en la aprobación a su gobierno a partir de 2014 arrastró al partidismo tricolor consigo. La gráfica sugiere que el deterioro en la imagen del gobierno peñista, que llegó a registrar niveles de aprobación por debajo de 20 por ciento en 2017, perjudicó la imagen del partido gobernante a tan sólo meses de las elecciones presidenciales del año siguiente, y la gráfica documenta una caída importante en el número de seguidores.

El PRI enfrentó las elecciones de 2018 no solamente con la carga de un gobierno con muy mala imagen a cuestas, sino también con un sentido de identidad partidaria mermada, esto último, como hemos sugerido, muy probablemente como consecuencia de lo primero. Hasta ahora la relación entre voto y

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 366 09/12/19 12:28

partidismo a nivel agregado, así como la relación entre la popularidad presidencial y el partidismo, también a nivel agregado, han sido fenómenos en los que se ha puesto una muy escasa atención en la literatura sobre comportamiento electoral en México. Sin embargo, y sólo por motivos ilustrativos, los datos utilizados en la gráfica XIV.1 arrojan una correlación de 0.93 entre el voto PRI registrado en las elecciones y la identidad priista registrada en las encuestas nacionales. Por otra parte, la correlación entre la popularidad de los presidentes de extracción priista y la identidad partidaria con el PRI a nivel agregado (la primera no se muestra en la gráfica pero comprende el mismo periodo de ésta) es de 0.88. Cualquiera que sea la causalidad entre ellas, la popularidad presidencial, el sentido de identificación partidaria y los resultados electorales están íntimamente relacionados entre sí.

Finalmente, la gráfica XIV.1 muestra que la pérdida de seguidores priistas se acentuó todavía más después de la derrota electoral de 2018, al caer por debajo de 10 por ciento. Nunca antes se había registrado un porcentaje de priistas en el electorado nacional a un nivel tan bajo. A principios de los años noventa el priismo significaba casi la mitad de los electores del país. Luego de que el PRI perdiera las elecciones de 2000, el priismo nacional se mantuvo por arriba de 20 por ciento de 2001 a 2016, lo cual significa por lo menos uno de cada cinco electores. Sin embargo, entre 2017 y 2018 se registró una rápida y profunda caída en la proporción de priistas a nivel nacional, la cual llegó a estar, como ya se dijo, por debajo de 10 por ciento en el periodo inmediatamente posterior a las elecciones de 2018. Ese es el momento de mayor debilidad del PRI en cuanto a apoyo político se refiere. ¿Qué tipo de votantes permanecen fieles al partido, quiénes lo han abandonado y qué nuevos reclutamientos de electores destacan? Las respuestas que podemos ofrecer se basan en la revisión de eso que hemos llamado las "radiografías del voto".

Radiografías del voto priista

Para analizar más a fondo los patrones de cambio y estabilidad en las bases de apoyo priista se desarrolló un modelo estadístico multivariado utilizando varias mediciones incluidas en las encuestas de salida. El análisis sigue la lógica causal de los modelos que proponen que los determinantes de la preferencia electoral incluyen factores de largo y corto plazo, el clásico modelo del "embudo de la causalidad" del voto (véase Gunther *et al.*, 2007; Moreno y Meixueiro, 2014). Bajo esa perspectiva, nuestro modelo de análisis contempla un bloque de variables sociodemográficas, uno de actitudes políticas y orientaciones de largo plazo, y otro bloque más de evaluación y acción de gobierno como factores de corto

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 367 09/12/19 12:28

plazo. Con base en la evidencia acumulada de los estudios electorales en México, las expectativas en torno a las variables del bloque sociodemográfico (sexo, edad, escolaridad, contexto urbano-rural) son que la preferencia por el PRI debiera ser más alta entre sus electorados históricamente más afines, es decir entre las mujeres, entre los votantes de mayor edad, con menores niveles de escolaridad y en las zonas rurales. La expectativa *a priori* sobre la evolución en el tiempo de esos factores en el apoyo priista es que deberían de persistir, reflejando lealtades firmemente desarrolladas a lo largo de los años. No obstante, como un adelanto, podemos afirmar que replicando el modelo en cada una de las elecciones entre 2000 y 2018 se arroja evidencia de cambios muy importantes en esos factores. El cambio, más que la persistencia, podría ser el aspecto más notable.

El segundo bloque de variables incluye mediciones de ideología (la ubicación izquierda-derecha), partidismo (la identidad priista), el grado de interés político (como un reflejo del grado de movilización cognitiva) y la religiosidad, representada por la frecuencia con la que los votantes reportan asistir a servicios religiosos (como un rasgo del carácter tradicional del electorado priista). La expectativa para estos factores es que los hallazgos reportados anteriormente en la literatura se confirmen, como el peso del partidismo (Moreno, 2003), la inclinación ideológica derechista del electorado priista (Moreno, 1999; Torcal, 2014), así como los rasgos ligados a las explicaciones de modernización como la religiosidad y la movilización cognitiva (Díaz Domínguez, 2014). Con respecto a las expectativas de cambio o persistencia, no hay razones para esperar que el efecto de la ideología y el partidismo se alteren significativamente, pero es sumamente interesante observar el peso relativo de esos factores en el tiempo y, sobre todo, ante la reducción del electorado priista. Ya en otros espacios he discutido y documentado el debilitamiento del partidismo como factor explicativo del voto en México analizando a todos los partidos relevantes (Moreno, 2018), pero el enfoque aquí se da únicamente en el PRI, que posiblemente ha tenido la base más fiel de partidarios. En cuanto a la religiosidad y la movilización cognitiva, el PAN ha sido un competidor natural por el electorado religioso, a diferencia de los partidos de izquierda que han captado electores más seculares excepto en 2018, cuando Morena captó mucho más votantes religiosos (Díaz Domínguez, 2019), lo cual posiblemente marca un punto de inflexión en la relación entre ideología y religiosidad en el comportamiento electoral mexicano. Por otro lado, la oposición histórica al PRI, ya sea de derecha (PAN) o de izquierda (PRD), ha contado con el apoyo de un electorado más moderno en distintos comicios, particularmente el de una clase media urbana que pensaría-

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 368 09/12/19 12:28

mos cuenta con mayores niveles de movilización cognitiva. Veremos si esto se cumple en las cuatro elecciones y, en su caso, qué cambios se observan.

El tercer y último bloque de variables refleja el factor del desempeño de gobierno, representado por la aprobación presidencial y por el manejo y control de programas sociales. La expectativa en ambos casos es que el PRI se beneficie de la popularidad de sus gobiernos y de la asignación de recursos a través de beneficios sociales. El hecho de que en el periodo contemplado de 2000 a 2018 haya dos gobiernos de extracción priista y dos panistas resulta muy ilustrativo de cómo se comporta el elemento de desempeño gubernamental.

En el modelo se utiliza el apoyo al PRI, en tres modalidades por separado, como variables dependientes: el voto PRI para presidente, el voto PRI para diputados federales, y el sentido de identidad priista, que si bien sirve como parte del modelo explicativo para las dos primeras, lo empleamos también como un factor a entender el voto duro del priismo. La intención de separar estos distintos indicadores de apoyo priista es para ver si hay diferencias entre el tipo de voto que atrae una candidatura presidencial comparada con el voto más estrictamente partidario (aunque hay que considerar que las alianzas del PRI con el PVEM a partir de 2006 —y además con Nueva Alianza en 2018—) hacen difícil afirmar que ese voto haya sido exclusivamente partidista. No obstante, en esas alianzas el PRI era el partido mayoritario. En los cuadros XIV.1, XIV.2 y XIV.3 se muestran los resultados del análisis de regresión logística para cada una de estas variables dependientes. La discusión de estos resultados en los siguientes párrafos intenta ser poco técnica y más interpretativa, procurando enfatizar los hallazgos y sus posibles implicaciones. Aún así, los cuadros cuentan los elementos técnicos necesarios por si algún lector desea ahondar más en ello.

En el cuadro XIV.1 se observa que las variables socio-demográficas han incidido en el voto PRI significativamente, aunque de forma moderada, más o menos en el sentido esperado. Las mujeres apoyaron más al PRI en 2000, aunque su peso en el voto priista se diluyó en las siguientes tres elecciones. La edad no tuvo efectos tan notables en 2000 y 2018, pero en 2006 y 2012 el análisis confirma que el electorado priista fue de mayor edad. En lo que respecta al voto rural, éste se dejó ver como una fortaleza del PRI en 2000 y 2006, pero hacia 2012 se había debilitado y en 2018 no solamente confirmó su desvanecimiento sino que incluso dio ligeras muestras de haberse revertido contra el PRI. El peso cambiante de los factores sociales del voto priista en este análisis revela que el partido ha perdido nichos cruciales en su apoyo. Como se dijo anteriormente, quizás el hallazgo más dramático del análisis sociodemográfico es que la ventaja "verde" del PRI prácticamente ha desaparecido.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 369 09/12/19 12:28

Cuadro XIV.1. Modelo de regresión logística: voto PRI para presidente, 2000-2018

	2000		*2006*		*2012*		*2018*	
	B	*Sig.*	*B*	*Sig.*	*B*	*Sig.*	*B*	*Sig.*
Sexo (mujer)	0.24	+	0.11		-0.09		0.26	+
Edad	0.00		-0.23	*	-0.19	*	0.06	
Escolaridad	-0.10		-0.22	*	-0.17	*	-0.03	
Secciones rurales	0.38	*	0.33	*	0.02		-0.02	
Religiosidad	-0.23		0.30	*	0.22	*	-0.04	
Interés político	-0.08		-0.06		0.06		-0.19	*
Identidad priista	3.93	***	3.61	***	3.27	***	3.60	***
Izquierda-derecha	0.17	***	0.07		0.22	***	0.23	***
Aprobación presidente	1.10	***	-0.55	***	-0.23	*	1.19	***
Benficiario programas	0.39	*	0.21		-0.13		0.29	
Constante	-3.41	***	-1.98	***	-1.89	***	-3.47	***
R cuadrada Cox y Snell	0.44		0.29		0.23		0.31	
R cuadrada Nagelkerke	0.60		0.42		0.32		0.53	
% predicción correcta	87.60		85.50		80.00		91.90	

Fuente: Encuestas nacionales de salida, *Reforma* (2000-2012) y *El Financiero* (2018). Niveles de significancia estadística: ***p<0.001; **p<0.1; *p<0.05; +p<0.1. B= coeficiente de regresión; Sig.= significancia estadística. *Notas:* Secciones rurales incluye la categoría "mixtas" según la lista de secciones del IFE/INE. Beneficiario de programas sociales toma como referentes Oportunidades y Prospera según el año.

Para ilustrar esto un poco más, la gráfica XIV.2 muestra el porcentaje de voto a favor del PRI en zonas urbanas y en zonas rurales en las cuatro elecciones presidenciales de 2000 a 2018. Según estos datos, en 2000 el voto rural del PRI fue 18 puntos porcentuales más alto que el voto priista urbano, pero esa ventaja verde se fue reduciendo en cada elección hasta significar sólo 3 puntos de diferencia en 2018. El desvanecimiento de la ventaja rural priista en parte tiene que ver con el control de los programas sociales de gobiernos no priistas en las elecciones de 2006 y 2012. En 2012, la candidatura de Enrique Peña Nieto resultó atractiva para un gran número de votantes, algunos de ellos por la imagen del candidato pero otros por el desgaste de los gobiernos panistas, como ilustra el hecho de que Peña Nieto lograra jalar votos urbanos en igual o mayor pro-

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 370 09/12/19 12:28

Cuadro XIV.2. Modelo de regresión logística: voto PRI para diputados federales, 2000-2018

	2000		*2006*		*2012*		*2018*	
	B	*Sig.*	*B*	*Sig.*	*B*	*Sig.*	*B*	*Sig.*
Sexo (mujer)	0.23	+	0.01		-0.04		0.10	
Edad	0.00		-0.22	**	-0.15	*	0.12	
Escolaridad	-0.10		0.05		0.03		0.04	
Secciones rurales	0.48	**	0.12		0.11		0.04	
Religiosidad	-0.14		0.19	*	0.22	*	-0.21	
Interés político	-0.05		-0.04		0.05		-0.18	*
Identidad priista	3.45	***	3.10	***	2.31	***	3.64	***
Izquierda-derecha	0.11	*	0.06		0.14	***	0.27	***
Aprobación presidente	0.58	***	-0.14		-0.16		0.79	***
Benficiario programas	0.35	*	-0.05		-0.19		0.14	
Constante	-2.92	***	-1.88	***	-2.14	***	-3.49	***
R cuadrada Cox y Snell	.44		.29		.23		.31	
R cuadrada Nagelkerke	.60		.42		.32		.53	
% predicción correcta	87.6		85.5		80.0		91.9	

Fuente: Encuestas nacionales de salida, *Reforma* (2000 a 2012) y *El Financiero* (2018). Niveles de significancia estadística: ***p<0.001; **p<0.1; *p<0.05; +p<0.1.

porción de lo que jaló votos rurales: la recuperación de 16 puntos en zonas urbanas con respecto a la elección de 2006, fue ligeramente mayor que la recuperación de 13 puntos en las zonas rurales. Aunque buena parte del descontento con el PAN también se canalizó hacia la candidatura de López Obrador, la elección de Peña Nieto en 2012 se debe en buena medida a que el PRI fue capaz de jalar votos azules descontentos, con un perfil urbano y muy probablemente clase mediero, un perfil que le había costado mucho trabajo al partido tricolor captar en elecciones previas. A pesar de ese notable desempeño en 2012, la gráfica XIV.2 nos permite afirmar que el PRI ha perdido uno de sus bastiones históricos más importantes, el voto rural. La ventaja verde fue completamente nulificada en las elecciones de 2018, lo cual hace que se vea muy difícil que, sin el control de los programas sociales y de combate a la pobreza, ahora en manos de Morena, el PRI pueda recuperar ese electorado en el futuro cercano.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 371 09/12/19 12:28

Cuadro XIV.3. Modelo de regresión logística: identidad con el PRI entre votantes, 2000-2018

	2000		*2006*		*2012*		*2018*	
	B	*Sig.*	*B*	*Sig.*	*B*	*Sig.*	*B*	*Sig.*
Sexo (mujer)	0.40	***	-0.09		0.01		0.03	
Edad	0.09		0.05		-0.07		0.21	*
Escolaridad	-0.25	**	-0.25	***	-0.41	***	-0.42	***
Secciones rurales	0.35	**	0.22	*	0.29	**	-0.11	
Religiosidad	0.16	+	0.23	*	0.15	+	0.04	
Interés político	0.05		-0.04		0.25	***	0.17	*
Izquierda-derecha	0.43	***	0.17	***	0.39	***	0.57	***
Aprobación presidente	1.77	***	-0.77	***	-0.55	***	1.74	***
Benficiario programas	0.52	***	0.04		-0.03		0.22	
Constante	-3.75	***	-1.01	***	-2.00	***	-4.57	***
R cuadrada Cox y Snell	.23		.05		.10		.17	
R cuadrada Nagelkerke	.32		.07		.15		.32	
% predicción correcta	74.2		77.4		72.4		87.5	

Fuente: Encuestas nacionales de salida, *Reforma* (2000 a 2012) y *El Financiero* (2018). Niveles de significancia estadística: ***p<0.001; **p<0.1; *p<0.05; +p<0.1.

Volviendo al cuadro XIV.1, los resultados del análisis indican que la religiosidad y el interés político han tenido efectos moderados e intermitentes en el voto priista, comparados con otros factores de mayor peso. En 2006 y 2012, la religiosidad fue un factor importante detrás del voto PRI, pero no en las otras elecciones. Esto, sin embargo, es un claro indicio de que el voto priista efectivamente ha provenido de un electorado tradicional que, además de mostrarse más religioso, es de mayor edad y de menor escolaridad. Por su parte, el interés en política, como un reflejo de la movilización cognitiva, no había sido un factor tan importante hasta 2018, cuando contribuyó de manera negativa en el voto PRI: en ese año el apoyo priista lució mucho menos interesado e involucrado en política. Esto significa que el voto priista no solamente se ha reducido en tamaño a lo largo del tiempo, sino que ha quedado con un perfil políticamente menos activo, lo cual puede tener implicaciones en la participación electoral futura. El costo de movilizar a las urnas a un electorado pasivo suele

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 372 09/12/19 12:28

Gráfica XIV.2. Apoyo al PRI en elecciones presidenciales en secciones urbanas y rurales: 2000-2018

Fuente: Encuestas nacionales de salida del periódico *Reforma* (2000, 2006, 2012) y *El Financiero* (2018).

ser mayor que pedir el voto de electores políticamente activos. La ventaja del PRI en zonas rurales en parte se explica por la capacidad de movilización que tuvo históricamente, la cual, al igual que la ventaja verde, seguramente se ha reducido. La decantación de su base electoral en un segmento de simpatizantes con menores niveles de involucramiento político no es una buena noticia para el otrora partido gobernante.

Los siguientes aspectos del cuadro XIV.1 muestran que la identidad partidista, la ideología y la aprobación presidencial han sido factores muy importantes del voto priista en las elecciones presidenciales analizadas. La identidad priista, a pesar de ir en declive con el tiempo, al igual que el voto PRI, más o menos ha mantenido su poder explicativo en el apoyo electoral. Eso representa una de las ventajas de ser uno de los partidos más longevos: la lealtad partidaria construida de una generación a otra suele seguir manifestándose con fuerza, aun a pesar de la reducción en su magnitud. En 2006, sin embargo, probablemente se vio un debilitamiento del factor partidario, evidenciado por el hecho de que Roberto Madrazo quedó por debajo del PRI en su votación; pero según nuestro análisis, el voto priista ha sido un voto bastante fiel en lo general, y el impacto del partidismo en la elección presidencial fue evidente aun en 2006. Por otro lado, la orientación ideológica también ha mantenido cierta influencia,

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 373 09/12/19 12:28

confirmando su efecto en el voto del PRI, cuyo votante promedio se ubica a la derecha del espectro político desde los años noventa (Moreno, 1999). La única elección de las cuatro en la que el factor ideológico no resultó importante fue la de 2006, cuando Calderón y López Obrador dividieron los votos ideológicos hacia su respectiva causa, no solamente relegando a Madrazo al tercer lugar, sino también dejándolo en el centro del espectro en una elección altamente polarizada (véase Moreno, 2007). La aprobación presidencial también muestra los signos esperados: un fuerte efecto positivo en el voto PRI cuando el presidente es priista, y al revés cuando el presidente no es priista.

Algo más que se deriva del análisis es que el efecto de la aprobación presidencial en el voto PRI ha sido más fuerte cuando hay presidentes priistas que cuando los presidentes no son priistas. Es notable también el debilitamiento del factor de aprobación en el voto 2012: si bien hace unos momentos se mencionaba la posibilidad de que Peña Nieto capitalizó una porción de voto azul descontento, también queda claro que votantes que aprobaban la labor del presidente Calderón decidieron al final votar por el priista y no por la candidata presidencial del PAN. En resumen, el voto PRI ha estado fuertemente asociado con los factores partidistas, ideológicos y de popularidad presidencial en la dirección esperada. Y el efecto de estas variables persiste, a pesar del declive del PRI tanto en votación como en identidad.

El último aspecto del cuadro XIV.1 son los beneficios de los programas sociales. En 2000, ese fue un factor que incidió positivamente en el voto PRI; sin embargo, los beneficiarios de los programas sociales no han favorecido a ese partido en ninguna otra elección posterior. En 2006 y 2012, con gobiernos panistas, el efecto positivo de los beneficios de programas sociales no se observó. Y en 2018, bajo un gobierno priista, los beneficios de los programas sociales tampoco tuvieron una incidencia evidente en el apoyo tricolor. Se ha hablado mucho de que en 2018 el voto de castigo contra el gobierno peñista, el voto irritado, fuera un factor decisivo para el triunfo tipo *landslide* de López Obrador (véase Moreno, 2019). Lo que muestran los resultados de este análisis es que esa irritación también permeó entre el electorado que recibía beneficios de los programas sociales. Una de las estrategias de adaptación del PRI a una era de elecciones más competitivas parece haberse diluido en 2018.

Los resultados que se muestran en el cuadro XIV.2, relativos al voto PRI para diputados federales, confirman mucho de lo que ya se ha comentado para el caso del voto presidencial, y lo que podemos señalar son algunas diferencias: el voto rural en 2000 fue todavía más marcado en el voto para diputados del PRI que para presidente, lo cual sugiere que el partido como tal dependía más de ese

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 374 09/12/19 12:28

voto verde que sus candidatos al Ejecutivo. Por otro lado, el efecto de la aprobación presidencial es más marcado en el voto para presidente que en el voto para diputados, en especial cuando los presidentes en turno no eran priistas. Finalmente, en el cuadro XIV.3 se muestran los resultados del análisis para la identificación priista. En este análisis se confirma que la ventaja que se veía en 2000 entre las mujeres se perdió a partir de 2006. La edad, que no había tenido una influencia tan marcada, cobró más importancia hacia 2018, haciendo lucir al priismo de mayor edad. El efecto de la escolaridad fue fuerte en todas las elecciones e incluso se fue agudizando en las más recientes, lo cual significa que el priismo que se decantó hacia 2018 fue quedando cada vez más arraigado en los segmentos de menor escolaridad. La religiosidad tuvo un efecto más leve en este caso y más intermitente, pero con tendencia confirmatoria a que el priismo ha sido comparativamente más religioso. Contrariamente a lo que se vio en el caso del voto, el interés político fue cobrando importancia en el tiempo, de manera que el voto duro identificado parece haber ganado más activismo en la medida en que se reducía en tamaño, particularmente en 2012 y luego mostrando una disminución en 2018.

Conclusión: Prospectos post-2018

Los análisis desarrollados en este capítulo confirman, en mayor o menor medida, que el apoyo al PRI sigue luciendo más tradicional en su perfil, de mayor edad, de menor escolaridad, notoriamente religioso, de derecha, y con un todavía arraigado sentido de lealtad partidaria, a pesar de su disminución en número. Los mismos análisis también revelan que algunos de los aspectos del voto tradicional priista, como la ventaja rural, se han perdido, y que el efecto de los programas sociales ha quedado diluido. Aun así, el apoyo al PRI ha estado ligado a la popularidad del gobierno en turno, por lo menos hasta 2018. Bajo ese perfil de seguidores, y luego de los cambios que han ocurrido en las bases de apoyo priista de una elección a otra, el partido entra a una fase completamente diferente de adaptación y supervivencia a las que había tenido antes. Los prospectos de fortalecimiento lucen más difíciles que cuando perdió las elecciones de 2012. En los años posteriores a esa primera derrota, el priismo fue ganando adeptos que abandonaban gradualmente las filas del nuevo partido gobernante de centro-derecha: el PAN. Habrá que ver si eso sucede o no bajo un nuevo partido gobernante en el lado izquierdo del espectro político: Morena.

Las encuestas de salida que se analizaron en este capítulo dan muestra de un fenómeno muy importante a tener en cuenta no solamente para los prospectos del PRI más allá de las elecciones de 2018, sino para todos los partidos

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 375 09/12/19 12:28

Gráfica XIV.3. Porcentaje de electores partidistas y apartidistas en las elecciones presidenciales: 2000-2018

Fuente: Encuestas nacionales de salida del periódico *Reforma* (2000, 2006, 2012) y *El Financiero* (2018).

políticos, incluido Morena en su proceso de transformación de un movimiento electoral altamente personalizado hacia la institucionalización y organización como partido político nacional. El electorado mexicano se está transformando rápida y profundamente, y uno de los cambios más notables es el creciente alejamiento de los partidos políticos, un fenómeno que he denominado de despartidización (véase Moreno, 2018). La gráfica XIV.3 da cuenta de ello. El segmento de apartidistas ha crecido en la medida en que los partidos tradicionales han perdido seguidores. El único fenómeno notable es la aparición del partidismo morenista en 2018, o más precisamente a partir de la creación formal de Morena en 2014. El repentino ascenso del morenismo no revirtió el ascenso del apartidismo en 2018, que sigue creciendo y nada garantiza que esa tendencia vaya a revertirse, a menos de que los partidos políticos puedan efectivamente reconectarse con el ciudadano y reactivar un sentido de identidad y representación con sus electorados.

Al momento de escribir estas líneas, el PRI había electo una nueva dirigencia, respecto a la cual habrá qué observar el rumbo y los principios que le dé al partido. El PAN poco a poco se ha ido ubicando como una oposición franca a Morena, apelando a los segmentos de clase media que alguna vez fueron su nicho natural y que parecen ser especialmente sensibles al mensaje y dirección de la

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 376 09/12/19 12:28

llamada cuarta transformación. El PRD prácticamente dejó de existir unos días antes de terminar de escribir este texto, cediendo su registro a una nueva agrupación política que también, y a su manera, ha enfatizado un carácter opositor al gobierno de López Obrador pero con un mensaje acaso más progresista y de izquierda. Por su parte, Morena se conducía a un cambio de dirigencia dejando ver señales de posible división, aunque lo más importante no parece ser eso sino su gran dependencia del liderazgo del presidente López Obrador. De acuerdo con las encuestas publicadas en el periódico *El Financiero*, de los seguidores de Morena solamente un tercio se consideran realmente morenistas; del resto, casi dos tercios, en realidad se identifican como lopezobradoristas.[1] Se trata de una aglomeración política en torno al líder y no al partido.

Para todos los partidos políticos, incluido el PRI, el principal reto hacia adelante se ve reflejado en esa línea ascendente de apartidistas que se muestra en la gráfica, la cual denota una sociedad desconfiada y cada vez más desconectada de los partidos. Habrá qué entender a detalle ese segmento creciente, su perfil, sus rasgos, sus razones, y ver si acaso es posible recuperarlo. La apuesta democrática de México se ha puesto, a lo largo de todos estos años, en las elecciones. El PRI ha enfrentado retos y desafíos muy importantes en el pasado. Hoy el PRI, al igual que los otros partidos políticos, tiene frente a sí retos organizacionales, de redefinición ideológico-programática, de reclutamiento de cuadros y activistas, de financiamiento, de identidad y seguramente muchos más. Pero ante todo, el principal es y seguirá siendo, el desafío de las urnas.

Bibliografía

Ames, B. 1970. "Bases de apoyo del partido dominante en México", en *Foro Internacional*, vol. 11, núm. 1, pp. 50-76.

Dalton, R. 1984. "Cognitive Mobilization and Partisan Dealignment in Advanced Industrial Democracies", en *The Journal of Politics*, vol. 46, núm. 1, pp. 264-284.

Díaz Domínguez, A. 2014. "Bases sociales del voto", en G. Meixueiro y A. Moreno (coords.), *El comportamiento electoral mexicano en las elecciones de 2012*. Ciudad de México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública/Cámara de Diputados.

_____. 2019. "El voto religioso: ¿un 'mandato moral'?", en A. Moreno, A. Uribe Coughlan y S. C. Wals (coords.), *El viraje electoral: Opinión pública y voto en las elecciones de 2018*. Ciudad de México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública/Cámara de Diputados.

Gunther, R., J. R. Montero y H. Jürgen Puhle. 2007. *Democracy, Intermediation, and Voting on Four Continents*. Oxford: Oxford University Press.

[1] Véase Alejandro Moreno, "El futuro de Morena", en *El Financiero*, 26 abril de 2019.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 377 10/12/19 12:23

Lehr, V. G. 1985. "Modernización y movilización electoral, 1964-1976: Un estudio ecológico", en *Estudios Políticos*, vol. 4, núm. 1, pp. 54-61.

Magaloni, B. 2006. *Voting for Autocracy: Hegemonic Party Survival and Its Demise in Mexico*. Cambridge: Cambridge University Press.

Moreno, A. 1997. "El uso político de las encuestas de opinión pública: La construcción de apoyo popular durante el gobierno de Salinas", en R. A. Camp (comp.), *Encuestas y democracia: Opinión pública y apertura política en México*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.

_____. 1999. "Ideología y voto: Dimensiones de competencia política en México en los noventa", en *Política y Gobierno*, vol. 6, núm. 1, pp. 45-81.

_____. 2003. *El votante mexicano: Democracia, actitudes políticas y conducta electoral*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

_____. 2007. "The 2006 Mexican Presidential Election: The Economy, Oil Revenues, and Ideology", en *PS Political Science and Politics*, vol. 40, núm. 1, pp. 15-19.

_____. 2018. *El cambio electoral: Votantes, encuestas y democracia en México*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

_____. 2019. "Introducción: *Landslide* 2018", en A. Moreno, A. Uribe Coughlan y S. C. Wals (coords.), *El viraje electoral: Opinión pública y voto en las elecciones de 2018*. Ciudad de México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública/Cámara de Diputados.

Moreno, A. y K. Yanner. 1995. "Predictors of Voter Preferences in Mexico's 1994 Presidential Election", documento de trabajo WPPS 2000-07. Instituto Tecnológico Autónomo de México, Departamento de Ciencia Política.

Moreno, A. y G. Meixueiro. 2014. "Introducción: El votante mexicano en 2012", en G. Meixueiro y A. Moreno (coords.), *El comportamiento electoral mexicano en las elecciones de 2012*. Ciudad de México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública/Cámara de Diputados.

Torcal, M. 2014. "Bases ideológicas y valorativas del votante mexicano y su efecto en el voto: Síntomas de una creciente institucionalización", en G. Meixueiro y A. Moreno (coords.), *El comportamiento electoral mexicano en las elecciones de 2012*. Ciudad de México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública/Cámara de Diputados.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 378 09/12/19 12:28

XV. ¿Tiene futuro el PRI?

Los dilemas de una añeja maquinaria política

*Jacqueline Peschard**

El 1 de julio de 2018 fue devastador para el Partido Revolucionario Institucional (PRI); perdió la presidencia de la república con la votación más baja de su historia —16.41 por ciento—, y quedó así desplazado a un lejano tercer lugar y a 37 puntos porcentuales (21 millones de votos) del candidato ganador —53.19 por ciento—. Además, su nivel de representación política en el Congreso de la Unión se desplomó, al sólo ganar 9 diputados de mayoría y 38 de representación proporcional (9.4 por ciento de la Cámara de Diputados) y con 14 senadores, equivalentes a 10.1 por ciento de los escaños de la Cámara Alta. En las elecciones concurrentes de las entidades federativas, el PRI perdió en las 8 gubernaturas y la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México y en las elecciones para renovar los congresos locales, el PRI perdió la mayoría frente a Morena en 10 de los 12 estados donde gobierna (Casar, 2019).[1]

El otrora partido hegemónico fue relegado al sitio de los partidos marginales —en la Cámara de Diputados se colocó como la quinta fuerza—,[2] con escasa capacidad para fijar agenda y sin legitimidad suficiente para reclamarse interlocutor del nuevo partido en el poder. Lo sorprendente no fue que una vez más como en el 2000, el voto expulsara al PRI de Los Pinos, sino la magnitud y profundidad de su derrota.

Los partidos políticos son organizaciones en movimiento, pero tienen la marca de su origen, como dice Panebianco (Panebianco, 1990: 34-51) y el PRI

* Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.

[1] Sólo en Sinaloa el PRI no perdió la mayoría en el Congreso frente a Morena y en Coahuila no se renovó el Congreso en 2018.

[2] El PRI ganó menos diputados que Morena, el PAN, y los aliados de Morena, PT y PES, lo que lo desplazó al quinto lugar. Sin embargo, una parte de los diputados de los satélites morenistas se sumaron a las filas de Morena para darle artificialmente la mayoría absoluta de votos en la Cámara de Diputados. Así, al final del primer año de la LXIV Legislatura, Morena había aumentado su número de diputados de 191 a 259, colocando al PRI como tercera fuerza.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 379 09/12/19 12:28

nació desde el poder para preservarlo, apropiándose de la herencia revolucionaria que fue su plataforma de legitimidad. Del brazo del poder presidencial, sus antecesores ayudaron a congregar y disciplinar a los grupos políticos existentes en las distintas regiones del país, para forjar el régimen político que surgió de la revolución: un "régimen autoritario, pero incluyente" en palabras de Lorenzo Meyer (Meyer, 1988). Con una clara vocación "hegemónica, pero pragmática" (Sartori, 1976: 281), el PRI se erigió en una fuerza "atrapa todo" que se implantó en el territorio nacional como un aparato eficaz de reclutamiento político y como una maquinaria para absorber votos a partir de la formación de acuerdos y coaliciones políticas en los estados, aceitadas por el poder presidencial. Su identidad como partido que concentraba recursos políticos le permitió edificar el consenso pasivo del que gozó el régimen durante prácticamente setenta años y que hizo posible que el PRI gobernara por sí solo, sin necesidad de recurrir a compromisos de gobierno con otros partidos, al menos durante buena parte de esos años. El PRI fue "un partido instrumental que estuvo sin duda sometido al jefe del Ejecutivo, pero no logró su eficacia por la centralización…" (Hernández Rodríguez, 2016: 266), sino porque articulaba a un conjunto de fuerzas locales que le garantizaban al sistema el control de los conflictos políticos, al igual que la movilización de los electores en las entidades federativas.

El PRI fue más que un partido de gobierno; fue un partido del régimen hegemónico y autoritario que modernizó y diversificó socialmente al país en un marco de estabilidad política. Fue un aparato entrenado en la formación de pactos políticos y de coaliciones de gobierno, pero también fue una maquinaria en el sentido estricto de ser una organización que administraba una oferta importante de recompensas materiales.[3]

Durante los años sesenta, empezó a ser evidente que la sociedad mexicana ya no tenía cabida bajo el gran paraguas de representación del PRI y así surgió el reclamo democrático a favor de elecciones que cumplieran con los estándares internacionales de ser libres y justas. El gobierno y su partido pretendieron conducir la transición a la democracia de forma gradual y controlada, con la intención de liberalizar al régimen, incorporando a nuevas corrientes de opinión en el espacio institucional, pero sin perder el control de los principales espacios de poder.

La mecánica del cambio político, impulsada a través de reformas electorales, fue generando, por un lado, nuevas demandas de apertura del sistema electoral,

[3] James Q. Wilson incluye entre las recompensas materiales desde cargos de elección, posiciones de gobierno, empleos, contratos, oportunidades económicas derivadas de contactos públicos, etcétera. 1995. *Political Organizations,* Nueva Jersey: Princeton University Press, p. 97.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 380 09/12/19 12:28

a la vez que manifestaciones abiertas de conflictividad política porque el sistema no reconocía los avances de la oposición. Una vez concluido el proceso de transición, con la pérdida de la mayoría del PRI en la Cámara de Diputados en 1997 y la llegada del PAN a la presidencia de la república en el 2000, el desafío para el PRI fue cómo recomponer sus activos políticos y organizacionales, en un contexto de creciente competencia electoral y ya sin contar con el cemento articulador que le proporcionaba la presidencia, ni con los recursos económicos e institucionales asociados a ella.

Durante los veinte años de vida democrática, en medio de un sistema multipartidista, con tres grandes fuerzas políticas, la tendencia de la votación del PRI fue a la baja, pero no de manera continua, sino en función de las coyunturas específicas. De hecho, su mayor declive ocurrió en el marco de la elección presidencial de 2006, cuando fue relegado a una tercera posición, aunque ello no fue obstáculo para que seis años después, en 2012, recuperara la presidencia. El problema, entonces, fue que al volver a ser partido en el gobierno, se aferró a sus añejas prácticas de partido dominante, con un control vertical del poder, sin hacerse cargo de los cambios que la democratización había generado en la sociedad política mexicana. En la segunda mitad del gobierno de Peña Nieto, el PRI empezó a sufrir mermas importantes en su respaldo electoral, pues perdía donde nunca antes lo había hecho, o ganaba por márgenes muy estrechos y en medio de denuncias de manipulación de los electores, o de utilización de recursos públicos no reportados. Además, ganaron visibilidad actos de corrupción en los que aparecían involucrados tanto miembros del gabinete presidencial, como ex gobernadores del partido.

Hoy, frente a la caída libre que sufrió el PRI en 2018, el dilema que enfrenta es si es capaz de dejar atrás las pulsiones de su modelo originario de una organización entrenada a gravitar en torno al poder, con fórmulas de decisión verticales, para asumirse como una formación política de oposición con un capital político descentralizado, capaz de adaptarse a las nuevas circunstancias de un sistema de partidos fragmentado, con un partido dominante.

Preguntarse si tiene futuro el PRI es pertinente, por la dimensión de su maquinaria de movilización electoral y de coaliciones políticas, y por la profundidad de la derrota electoral del 2018, que, a diferencia de lo sucedido en el 2000 y en el 2006, ha perdido relevancia en el plano de la representación nacional. Si doce años después del 2000, el PRI logró reponerse y armar una candidatura presidencial triunfadora, ello fue gracias a que en esos años se mantuvo como un partido capaz de ser un contrapeso y/o "de tener grandes posibilidades en las negociaciones para montar una coalición" (Sartori, 1976: 156), además de

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 381 09/12/19 12:28

que conservó viva su maquinaria electoral y de reclutamiento político en un número importante de estados en donde siguió gobernando, o compartiendo espacios de poder. El regreso del PRI a la presidencia en 2012 se hizo sobre la base de que una de sus corrientes, el grupo político del Estado de México, pudo imponerse con un candidato presidencial viable, catapultado desde su bastión emblemático y aprovechando el entorno político marcado por el desgaste y las divisiones internas de los otros dos grandes partidos, el PAN y el PRD.

Fuera del poder, y muy reducido, el PRI se acomoda bien en los acuerdos con el partido gobernante y más si éste es dominante como Morena, porque ello facilita una negociación bilateral. En esta lógica, sus cuadros dirigentes tienden a alinearse con el poder para acceder a recursos políticos y/o económicos, en lugar de asumirse cabalmente como un partido de oposición, seleccionando en qué terrenos y con qué aliados dar la batalla para mejorar sus posiciones.

En el contexto actual que ha trastocado al sistema tripartito, la pregunta pertinente es si la inclinación del PRI a jugar del lado del poder se impondrá sobre la alternativa de buscar su supervivencia como un partido con vida propia. El futuro del PRI depende de que alguno de sus grupos o fracciones lidere la restructuración del partido para aprovechar sus activos y colocarse como un interlocutor del gobierno con propuestas alternativas, pero sobre todo, con credibilidad.

En este capítulo, me propongo pasar revista a la evolución de la fuerza electoral y la representación política del PRI durante los veinte años de vida democrática del país, de 1997 a 2018, para identificar cómo el otrora partido hegemónico fue capaz de adecuarse a las exigencias de la competencia política, con un respaldo electoral que iba a la baja. Pretendo discurrir sobre los factores que incidieron en su apabullante derrota en 2018, para imaginar si de sus restos es posible, si no refundar al partido, al menos recomponerlo como un referente necesario para armar coaliciones desde el flanco opositor y ganar relevancia política.

El modelo originario en la transición a la democracia

Así como la transición a la democracia fue producto de la demanda de elecciones libres y competidas de parte de una sociedad cada vez más diversa que ya no cabía en el cartabón de un solo partido, la forma como arrancó dicho proceso no puede explicarse sin la determinación de los gobiernos del PRI de tomar las riendas de la dirección del proceso para controlarlo y mantener al partido como brazo político del presidencialismo mexicano.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 382 09/12/19 12:28

La primera gran reforma político-electoral de 1977, que abrió el sistema y la representación política a nuevos partidos, fue ideada y promovida desde el Gobierno Federal con la intención de revitalizar al régimen de partido hegemónico, para impedir su endurecimiento, al amparo de la idea de Jesús Reyes Heroles de que era necesario recrear el mosaico plural que ya caracterizaba a la sociedad mexicana (Reyes Heroles, 1977: IX).

La transición a la democracia ha sido analizada con amplitud (Becerra *et al*., 2000; Lujambio, 2000; Woldenberg, 2012; Schedler, 2000; Silva Herzog Márquez, 1999, entre otros) por lo que sólo quiero resaltar que se trató de un proceso dirigido desde el poder para abrir espacios a la participación de las minorías y contribuir a legitimar el predominio del PRI.[4]

Aunque desde los años sesenta la votación del PRI ya mostraba una ligera tendencia a la baja, con la reforma política ésta se incrementó, gracias a que nuevos partidos entraron en escena y, para 1988, en el contexto de la división interna que sufrió el PRI, los votos a favor de opciones diferentes aumentó. En 1988, Cuauhtémoc Cárdenas, el candidato presidencial del Frente Democrático Nacional, surgido del desprendimiento del PRI, obtuvo 30 por ciento de los votos, una cifra inédita hasta entonces para un frente opositor que dejó al candidato priista con una votación de apenas 50.1 por ciento. Por ello, puede afirmarse que la reforma política fue desencadenante, pues si bien el gobierno y su partido buscaron un cambio pausado y acotado, "…tuvieron la iniciativa, pero no pudieron controlar sus consecuencias" (Becerra *et al.*, 2000: 149).

Entre 1979 y 1988, la votación federal del PRI cayó en promedio de 68 por ciento a 48 por ciento; sin embargo, el tricolor se mantuvo como fuerza hegemónica, ya que conservó todas las gubernaturas y la mayoría calificada en sus respectivos congresos locales. Más aún, para el momento de la coyuntura crítica de 1988, únicamente 39 de los 2 419 municipios estaban gobernados por algún partido de oposición. Había ya nuevas opciones políticas y ello reanimó el debate parlamentario, pero el margen de implantación nacional del PRI impedía que los altos cargos de elección fueran realmente disputados.

Sólo después de la contienda presidencial de 1988, que cuestionó severamente la legitimidad del triunfo del PRI, los partidos de oposición adquirieron poder de negociación con el gobierno para influir en el diseño de las siguientes reformas electorales. La transición mexicana dio un salto y el sistema de parti-

[4] La reforma de 1977 abrió la Cámara de Diputados a 100 nuevas curules de representación proporcional que se reservaron para las minorías, justificando con ello que los asientos de mayoría quedaran, sobre todo, en manos del PRI.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 383 09/12/19 12:28

do hegemónico empezó a ceder ante el impulso multipartidista, con tres principales fuerzas políticas: PRI, PAN y PRD. Como dijera Alonso Lujambio, el paso gradual del orden político posrevolucionario y autoritario a uno democrático fue producto de la presión, la negociación y los acuerdos entre la oposición y el gobierno con su partido, por ello, "…el régimen no se colapsó, sino que transitó" y lo hizo de manera pacífica (Lujambio, 2000: 17).

La oferta de reformas electorales subsecuentes (1989-1990, 1993, 1994 y 1996) se mantuvo fiel a la lógica de la apertura gradual para evitar un rompimiento del sistema del partido dominante, pero durante esos años, la competencia política y la pluralidad se fueron asentando en el ámbito estatal y municipal, de suerte que para 1999 los partidos de oposición habían ganado 9 gubernaturas y la jefatura de gobierno del Distrito Federal, el PRI ya sólo tenía mayoría calificada en uno de los congresos locales y los partidos de oposición presidían 583 municipios, es decir, 24.1 por ciento de todo el país (Lujambio, 2000: 83).

La transición mexicana a la democracia concluyó en la elección intermedia de 1997 que dio lugar a la alternancia en el primer gobierno electo del Distrito Federal, e implicó la pérdida de la mayoría absoluta del PRI en la Cámara de Diputados. Con una votación de 39.1 por ciento, el PRI perdió más de 10 puntos respecto de la elección de diputados anterior de 1994 (50.28 por ciento), pero mantuvo una posición de mayoría relativa, con 239 de las 500 curules (cuadro XV.1).

La conducción controlada de la transición mexicana implicó un modelo de descentralización de las reformas electorales para el ámbito local, en donde a la par que se abrían asientos de representación proporcional, crecía el número de curules de mayoría, a fin de preservar el lugar predominante del PRI. Mientras que en 1974, el PRI tenía 361 escaños en el conjunto de los congresos locales —97.8 por ciento de la representación política local del país—, para 1999, el PRI ya sólo tenía 49.64 por ciento de la representación local, pero con un total de 550 diputados. Perdió peso relativo, pero sin mermar su capacidad de mantener una bolsa de posiciones políticas para ofrecer a sus militantes, o aliados, alimentando su maquinaria de recompensas. En el flanco opositor, en 1988, el PAN tenía 96 diputados locales —12.5 por ciento de la representación política en los estados—, pero para 1999, ya había conquistado 278 diputaciones —25.09 por ciento. Por su parte, el PRD tenía 31 diputados locales en 1988 y en 1999 ya tenía 212 (Lujambio, 2000: 63).La pérdida del PRI de la presidencia en el 2000 marcó un hito en el rumbo de las instituciones y las prácticas políticas del país y, sin duda, el principal foco de atención estuvo en cómo ésta impactaría al otrora partido hegemónico. Uno de los puntos más problemáticos para mantener cohesionados a grupos y corrientes dentro del PRI fue siempre el momento

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 384 09/12/19 12:28

de la sucesión presidencial; sin embargo, la fórmula para resolverlo fue la regla no escrita de que la determinación última estaba en manos del presidente y que una vez tomada, sectores y corrientes se disciplinaban para seguir siendo parte de la maquinaria de recompensas. La escisión del PRI en 1988 del FDN, motivada justamente por la falta de espacios para disputar la candidatura presidencial, llevó al gobierno a visibilizar a los aspirantes a la candidatura presidencial, no obstante, ese mínimo ejercicio de apertura mostró que "había servido para abrir heridas entre el priismo.[5]

En el contexto de la sucesión del 2000, la distancia que existía entre el presidente Zedillo y el aparato del PRI explica que éste optara por elecciones abiertas a todos los ciudadanos —un mecanismo sin candados— para definir a su candidato presidencial. Se pretendía que, sin necesidad de hacer una reforma interna, el candidato presidencial se beneficiara del respaldo ciudadano y no sólo de la aprobación del presidente en funciones. El proceso fue conflictivo para las filas del PRI, sin que significara una ganancia real en términos de credibilidad para el candidato seleccionado, Francisco Labastida (Espinosa Toledo y Meyenberg Leycegui, 2003: 79-93).

Cuadro XV.2. Votación del PRI en elecciones presidenciales (porcentaje)

1982	*1988*	*1994*	*2000*	*2006*	*2012*	*2018*
68.43	50.71	48.77	37.0	22.23	38.21	16.40

Fuente: IFE/INE: Atlas de Resultados Electorales Federales. Disponible en: http://siceef.ife.org.mx y https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/resultados electorales.

En el 2000, los electores asumieron que su voto contaría para decidir la elección y probar que sí era posible expulsar al PRI de los Pinos. Sabían también que podían apropiarse de su voto para favorecer a un partido en la presidencia y a otro en el Congreso y evitar la concentración del poder en un solo partido. Los resultados de la elección de la alternancia significaron una merma significativa para el PRI, pues lo colocaron en el flanco perdedor con sólo 37.0 por ciento de los votos, casi 12 puntos menos que su votación en 1994 y más de 14 puntos por debajo de la controvertida elección de 1988 (cuadro XV.2).

El empuje de veinte años de transición, la existencia de una autoridad electoral autónoma que garantizaba la imparcialidad, de un padrón electoral confiable,

[5] Salinas de Gortari reconoció años después que el procedimiento de hacer comparecer a los aspirantes a la presidencia había sido un error que había debilitado su candidatura. Citado por Hernández Rodríguez, *op. cit.*, p. 184.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 385 10/12/19 10:13

así como la de una figura carismática como candidato alternativo al PRI, ayudan a explicar el triunfo de Vicente Fox en el 2000. No obstante, la fuerza del aparato electoral del PRI y su capacidad de movilizar a su electorado hicieron posible que en la elección de legisladores, en donde hay una oferta de una multiplicidad de cargos, la diferencia entre ambos competidores fuera sólo de 1 punto porcentual —el PAN obtuvo 39 por ciento de los votos de diputados y senadores y el PRI 38 por ciento—, mientras que en la elección presidencial, la diferencia entre ambos contendientes fue de 6 puntos (cuadro XV.3).

La implantación de la maquinaria electoral del PRI en el territorio nacional explica por qué perdiendo la presidencia en el 2000, conquistó 211 asientos en la Cámara de Diputados —la mayoría relativa—, mientras que el PAN, con todo y el ímpetu del triunfo presidencial, sólo obtuvo 206 asientos (cuadro XV.1). Algo semejante ocurrió en el Senado, donde el PAN conquistó 46 escaños y el PRI se llevó 60, afirmándose como la fracción parlamentaria más fuerte en el Congreso. El PRI se ganó el derecho a ser el interlocutor obligado del nuevo gobierno y el de veto para cualquier reforma constitucional (cuadros XV.1 y XV.4). La contienda del 2000 marcó la nota distintiva de la etapa democrática: los gobiernos divididos, prueba fehaciente de que la competitividad y la pluralidad se habían instalado.

Cuadro XV.3. Votación diferenciada en la elección federal de 2000

	PAN	*PRI*	*PRD*	*Otros*	*Vot. válidos*
Presidente	15 988 740	13 576 385	6 259 048	989 912	36 814 085
Diputados	14 227 340	13 734 140	6 954 016	1 431 153	36 346 649
Diferencia	1 761 340	-157 755	-694 968	-441 241	467 436
Presidente	43%	37%	17%	3%	100%
Dip. MR	39%	38%	19%	4%	100%
Dif. relativa	4%	-1%	-2%	-1%	

Fuente: Pacheco, Guadalupe. 2001. "Alternancia y nueva geografía política del poder", en L. Salazar (coord.), *México 2000: Alternancia y transición a la democracia*. Ciudad de México: Ediciones Cal y Arena, p. 345.

La crisis que significó para el PRI la pérdida de su eje articulador que disciplinaba a sus corrientes y fracciones y fijaba directrices y estrategias para el conjunto de grupos locales que lo conformaban, lo enfrentó a idear formas alternativas de cohesión interna, sobre todo para seleccionar a sus dirigentes y candidatos a los altos cargos de elección. A falta de una figura nacional, los gobernadores que eran la réplica descentralizada del presidencialismo, cobraron importancia en los procesos de decisión del tricolor. En el ámbito del poder

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 386 09/12/19 12:28

estatal, en el 2000, el PRI se mantuvo como la principal fuerza política, ya que gobernaba en 20 estados, mientras que el PAN sólo lo hacía en 7 y el PRD en 5. En el plano municipal, muy alejado de las cifras de finales de los ochenta, el PRI presidía sólo 1 034 ayuntamientos, es decir, 43 por ciento del país. Visto desde las cifras de finales de la década de 1980, era palpable la merma en su respaldo electoral; sin embargo, desde la óptica del nuevo escenario competitivo y tripartito, el PRI mantenía una posición ventajosa y un aparato con presencia indiscutible en el territorio nacional.

Después del 2000, el PRI tenía el reto de aprender a desempeñarse como partido opositor, desde una posición de fuerza organizativa, con experiencia probada en la negociación y la formación de alianzas políticas. Ya sin la presidencia, esa era su plataforma de despegue para entrar de lleno al siglo XXI de la etapa democrática del país.

El PRI en el México democrático. Ascensos y caídas con tendencia a la baja

Hay dos maneras de abordar la evolución del PRI en el México democrático: *1)* desde la dinámica interna de su estructura organizacional y de relaciones entre sus grupos y corrientes; entre sus cuadros y sus militantes y *2)* desde la externa, referida a su desempeño político y electoral, que implicaba realizar un ejercicio de adaptación para replantear su oferta política en un escenario de electores más exigentes, en virtud de la pluralidad de opciones y la competencia política existentes.

Después del 2000, el PRI se mantuvo como la fuerza política más importante en el Congreso federal y ello se ratificó en las elecciones intermedias de 2003 en las que superó sus cifras, al ganar 225 asientos en la Cámara de Diputados, 14 más que en la elección previa, superando al PAN —el partido en el gobierno— por 73 diputados. Para el PAN, gobernar al país no significó mejorar su posición política, es más, perdió presencia parlamentaria al quedarse con sólo 152 curules —54 menos que en el 2000. En cambio, el PRD tuvo un mejor desempeño en las urnas, ya que prácticamente duplicó su cifra de diputados federales, al crecer de 50 diputados en el 2000 a 96 en 2003. El alineamiento partidario que se había establecido con la transición —multipartidismo moderado con tres principales fuerzas políticas— se consolidó (cuadro XV.1).

Los datos mostraban que, en contextos competitivos el PRI se desempeñaba mejor en elecciones legislativas, porque como dice Juan Linz, "los legisladores son los embajadores de un conjunto de intereses" (Linz, 2002: 293) sobre lo cual se arma una mejor convocatoria. En el ámbito de los gobiernos estatales, el PRI

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 387 09/12/19 12:28

mostró capacidad para sobrevivir a la orfandad presidencial, ganando en unos lados y perdiendo en otros, pero muy lejos de su posición dominante del pasado. Entre el 2000 y el 2006, el PRI perdió en 14 contiendas por las gubernaturas: frente al PAN en 2001, en Yucatán y Baja California, en 2003 en SLP y Querétaro, en 2004 en Aguascalientes y en 2006 en Morelos, Jalisco y Guanajuato. Frente al PRD, en 2002 en Michoacán, en 2004 en Tlaxcala y Zacatecas, en 2005 en Guerrero y Baja California Sur y en el Distrito Federal en 2006. En cambio, recuperó los gobiernos de Nuevo León en 2003, Nayarit en 2005 y Chiapas en 2006, donde antes gobernaba el PAN.

La competitividad estaba en marcha y aún sin la presidencia, el tricolor ganaba unas y perdía otras, pero sobre todo, lo perdido no era de una vez y para siempre. En este esquema de disputa efectiva, había excepciones como la Ciudad de México que desde la primera elección de la jefatura de gobierno en 1997, que había ganado el PRD para quedarse, hasta 2018 cuando ganó Morena, o las de Guanajuato y Baja California que se convirtieron en bastiones del PAN —en 2019, Morena ganó en Baja California. En todo caso, son dos entidades en las que el PRI perdió cualquier posibilidad competitiva.

A la sombra del presidencialismo

Desde la óptica de su vida interna, la derrota del 2000 colocó al PRI en la ruta obligada de aprovechar sus activos para idear una nueva forma de cohesionar a sus diferentes grupos. Había dos grandes caminos: *1)* apostar a un control centralizado y vertical de su estructura, a partir de que algún grupo se apropiara de la dirección nacional del partido, intentando reproducir el esquema de control vertical, heredado del presidencialismo, o *2)* hacerlo desde la periferia, a la manera de una suerte de federación de coaliciones de gobierno, aprovechando sus liderazgos locales para definir estrategias de lucha diferenciadas.

El PRI había nacido con una estructura descentralizada que fue disciplinándose bajo el manto del presidencialismo y ello dejó una herencia de líneas de decisión verticales que, una vez relegado al flanco opositor, se convirtieron en una lápida que pesaba sobre los hombros de sus dirigentes. La alternativa era construir desde la base estatal, o desde las estructuras corporativas, para hacerse de la presidencia nacional del partido.

En 2002, debía renovarse la dirigencia nacional del PRI y el proceso estuvo marcado por las viejas fórmulas de imposición del más fuerte, sin que se abrieran espacios para la expresión de alternativas, sino llamando a una adhesión disciplinada, supuestamente ceñida a las reglas escritas. Roberto Madrazo, ex gobernador

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 388 09/12/19 12:28

de Tabasco, aspirante a la candidatura presidencial del PRI en el 2000, se lanzó a ocupar la presidencia nacional del partido, de la mano de la dirigente nacional de los maestros, Elba Esther Gordillo, para la Secretaría General.[6] La fórmula Madrazo-Gordillo se impuso en la contienda interna, en medio de denuncias de manipulación y de grandes irregularidades (Mirón Lince, 2011: 288-296). Para Madrazo, estaba en juego hacerse de una plataforma ideal para desde ahí lanzar su candidatura a la presidencia en 2006, con una aliada clave para asegurarse el respaldo electoral del SNTE. No estaba en el horizonte del PRI explorar alguna fórmula democrática para su elección interna como vía para reanimar al partido.

Ya en el contexto de la elección presidencial de 2006, el PRI contaba con un dirigente nacional con una red de alianzas locales; sin embargo, la grosera manipulación de los procesos internos que empleó el grupo de Madrazo dejó importantes agravios entre los cuadros y militantes del partido que, al final, le pasaron la factura al momento de las urnas. Sin que hubiera un desprendimiento abierto, semejante al de 1988, en la elección de 2006, el PRI vivió una fractura silenciosa de sus militantes y simpatizantes, como reacción al atropello asestado por su cúpula nacional que se pensó heredera mecánica de la figura presidencial del pasado. No hubo posibilidad siquiera de articular una movilización eficaz para disputarse los cargos de elección del Congreso federal, como sí había ocurrido en el 2000. Por eso, el PRI se desplomó al lugar de tercera fuerza parlamentaria (cuadro XV.1).

La derrota del PRI en la elección presidencial de 2006 fue más profunda que la del 2000, e hizo evidente las dificultades que enfrentaba para mantener cohesionados a sus grupos locales, e incluso aprovechar el desgaste del PAN en la presidencia, para darle nueva vida a sus conocidas fórmulas de operación política. En 2006, el PRI ganó apenas 22.2 por ciento de la votación presidencial —quince puntos menos que lo que había obtenido en su primera derrota en el 2000 (cuadro XV.2). Quedó desplazado al tercer lugar y a una posición sin aliento competitivo, primero porque la presidencia se disputó realmente entre el PAN y el PRD y, después, porque la caída arrastró a su aparato político-electoral en los estados donde antes le había permitido salir avante en las elecciones legislativas del 2000 y el 2003.

[6] Para una relación del proceso de renovación de la dirección nacional del PRI en 2002, en la que se ve la dificultad para construir un liderazgo semejante al que antes tenía el presidente, véase Hernández Rodríguez, *op. cit*.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 389 09/12/19 12:28

Los candidatos del PRI a diputados en 2006 sólo ganaron en 63 distritos de mayoría —la quinta parte del país— y en total, obtuvieron 104 curules, prácticamente la mitad de las que ganó el PAN (206), y menos de la mitad de lo que el PRI había obtenido en 2003. También quedó por debajo del PRD quien obtuvo 30 curules más que en 2003 (126 curules) (cuadro XV.1). El desplome se evidenció también en el Senado en donde el PRI perdió prácticamente la mitad de lo que había ganado en el 2000, al quedarse con 33 escaños, muy por debajo de los 52 asientos que obtuvo el PAN y más cercano a los niveles de la que solía ser la tercera fuerza, el PRD, con sus 29 senadores (cuadro XV.4).

La muy escasa diferencia (0.58 por ciento) en la votación de los dos candidatos presidenciales punteros, Calderón y López Obrador, que partió en dos al país regional y políticamente, abrió una larga controversia por el recuento de los votos y un debate sobre el modelo de comunicación política de las campañas que volvió a cuestionar la imparcialidad de las autoridades electorales. En ese contexto litigioso, la nueva y más honda derrota del PRI ni siquiera fue tema de la agenda política nacional.

Es cierto que al igual que en el 2000, la maquinaria electoral del PRI se desempeñó mejor en la elección legislativa (28.9 por ciento de los votos) que en la presidencial (22 por ciento); sin embargo, en 2006, la representación política del PRI quedó muy lejos de aquella mayoría relativa que había conservado en el Congreso federal del 2000. En este contexto, las decisiones sobre las candidaturas a cargos de elección se desplazaron abiertamente al terreno de los poderes locales, en concreto, a manos de los gobernadores, en una interlocución con los líderes parlamentarios del PRI, que habían ganado relevancia en el marco de los gobiernos divididos. Este mecanismo descentralizado fue un acomodo pragmático que le permitió al PRI disputarse con relativa eficacia los cargos de elección en los años siguientes (Mirón Lince, 2011: 469-510).

Reactivar al aparato desde las elecciones intermedias

Las elecciones intermedias de 2009 fueron una oportunidad para hacer un balance del capital político del PRI y mostrar que no era un partido en ruinas; es más, su desempeño ese año fue sorprendentemente positivo, pues saltó de una votación de 28.2 por ciento en las elecciones legislativas de 2006 a una de 43.6 por ciento en 2009. Este repunte triplicó sus triunfos en los distritos de mayoría —pasó de 63 curules en 2006 a 184 en 2009— y mejor aún, volvió a colocarse como primera minoría en la Cámara de Diputados con un total de 237 diputados. Su nivel de representación superó en casi cien diputados al PAN (143 diputados), seguramente por el desgaste de un gobierno con una legitimidad

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 390 09/12/19 12:28

de origen cuestionada y sin resultados positivos en algunas de sus políticas públicas, sobre todo en materia de violencia e inseguridad. El PRD también sufrió una caída en la Cámara de Diputados al pasar de 126 diputados a sólo 71. De hecho, el PRI fue el único partido que mejoró su posición en 2009, respecto de tres años antes (cuadro XV.1).

Así como ocurrió después del 2000 en las elecciones de gobernador, entre 2006 y hasta 2011, el desempeño del PRI en las elecciones de gobernador fue relativamente bueno en un marco de competencia política diferenciada, pues mantuvo sus bastiones tradicionales en estados en los que se había dado la alternancia, además de que recuperó Yucatán, Querétaro, San Luis Potosí, Zacatecas, Tlaxcala, Michoacán y Jalisco. En cambio, perdió donde ya antes había sucedido —Baja California, Aguascalientes, Baja California Sur y Guerrro—, y cayó en estados hasta entonces sin alternancia, como Sonora, Sinaloa, Puebla y Oaxaca.

Desde esta importante plataforma, el reto para el PRI era definir la candidatura presidencial sin generar fracturas y logrando la máxima adhesión de sus diferentes grupos. Una vez más, el proceso de selección del candidato presidencial del PRI no fue ni competitivo, ni abierto e incluyente, sino producto de una negociación cupular y secreta como vía para evitar rupturas evidentes y recuperar la unidad.

Tanto la renovación de la dirección nacional del PRI en septiembre de 2011, que colocó como presidente nacional al ex gobernador de Coahuila, Humberto Moreira, aliado cercano a Enrique Peña Nieto, como el triunfo de su delfín, Eruviel Ávila, en el Estado de México, con una votación de 61.9 por ciento, mostraron que el aparato del partido se inclinaba a su favor. A pesar de que el Consejo Político Nacional determinó el mecanismo de consulta abierta y a que el entonces senador Manlio Fabio Beltrones había manifestado su interés por la candidatura presidencial, demandando que primero se definiera el programa y luego al candidato, al final declinó a su aspiración y Peña Nieto, ya con el respaldo de los 20 gobernadores priistas, fue declarado candidato del PRI a la presidencia.[7] Como venía sucediendo ya para entonces, el PRI buscó competir a través de una coalición para sumar votos que, al final sólo incluyó al PVEM, porque Nueva Alianza postuló a su propio candidato.

La contienda presidencial se disputó entre EPN y López Obrador, ya que la candidata presidencial del PAN, Josefina Vázquez Mota, fue quedando relegada

[7] Para una relación del proceso de selección del candidato Peña Nieto a la presidencia por el PRI que implicó ir tomando el control de las piezas centrales del partido, véase Becerra, 2013.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 391 09/12/19 12:28

a tercer lugar durante la campaña misma, producto de la deteriorada imagen del gobierno de Calderón y de la división interna que provocó la lucha por la candidatura panista. Lo destacado de la contienda fue que Peña Nieto ganó con 38.2 por ciento de la votación, una proporción muy menor a lo que el PRI estaba acostumbrado en la etapa de la hegemonía, pero 6 puntos arriba de AMLO (32.6 por ciento), además de que ganó la votación en 20 de las 32 entidades, mientras que su más cercano contendiente sólo lo logró en 8 entidades.

A pesar de que en esta ocasión tampoco se perfiló una mayoría absoluta del partido en el gobierno, el PRI recuperó la mayoría relativa con 213 diputados, 100 más que el PAN (114) y que el PRD (103). En el Senado, el PRI ocupó 54 escaños, recuperándose de la caída drástica de 2006, en tanto el PAN se quedó con 38 y el PRD con 22 (cuadros XV.1 y XV.4). Con todo y su triunfo presidencial, en las elecciones concurrentes de gobernador, el PRI perdió por primera vez Tabasco y una vez más Morelos, el Distrito Federal y Guanajuato, aunque recuperó Jalisco y en alianza con el PVEM, Chiapas, es decir, la competencia política seguía viva.

Los límites de la recuperación de la presidencia

El regreso del PRI a la presidencia de la república en condiciones de competencia política hicieron pensar que había aprendido a jugar y a ganar con las nuevas reglas del México democrático y que, al recomponer su maquinaria y reanimar la confianza del electorado, sería difícil volver a expulsarlo de Los Pinos. Como dijera Alejandro Encinas:

> […] si a finales de 2012, alguien se hubiera atrevido a vaticinar que en 2018 el PRI quedaría prácticamente borrado del mapa político, seguramente se le hubiera tachado de disparatado. A inicios de aquel sexenio, el partido oficial lucía como una poderosa maquinaria electoral, cuya invencibilidad quedaba sellada por el Pacto por México y su connivencia con los medios de comunicación y los grupos tradicionales del poder (*Este País*, núm. 338, 2019: 11).

El gobierno de EPN aprovechó bien la segunda oportunidad que el electorado le dio al PRI para lanzar su ambicioso programa de reformas estructurales mediante un acuerdo político inédito con los principales partidos. El Pacto por México le mereció reconocimiento internacional por su liderazgo modernizador y lo colocó como indiscutible dirigente real de su partido para, desde ahí, volver a articular a la coalición de fuerzas, acuerdos y actores políticos que lo habían caracterizado.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 392 09/12/19 12:28

Pero el éxito del arranque fue efímero y, menos de dos años después, se hizo palpable la fragilidad de la restauración de mecanismos centralizados de toma de decisiones que el PRI conocía bien. Al hacer caso omiso de los cambios que la democratización del país había generado en la relaciones entre la sociedad y el gobierno, pero también dentro de la dinámica de los poderes públicos, fue perdiendo capacidad de maniobra y, sobre todo, credibilidad y confianza. En los años de vida democrática, florecieron organizaciones de la sociedad civil y un nuevo aunque incipiente periodismo crítico y grupos académicos de investigación que conformaron una masa crítica que funcionó como contrapeso vigilante del poder, lo cual se sumó al mapa de pluralidad política que ya había en el país.

El escándalo del conflicto de interés de la "Casa Blanca" y la desaparición forzada de los 43 estudiantes de Ayotzinapa le infligieron un golpe mortal al gobierno de EPN en su segundo año de gobierno. Además, investigaciones de organizaciones de la sociedad civil fueron revelando casos de corrupción asociados al abuso de poder no sólo federal (Estafa Maestra, Pemex/Odebrecht), sino estatal, por desvíos multimillonarios de recursos públicos por parte de una nueva generación de gobernadores priistas que resultaron más voraces que sus antecesores para armar redes sofisticadas de corrupción en su beneficio. La visibilidad de los escándalos, gracias a los avances en transparencia, y la incapacidad del gobierno para demostrar que estaba dispuesto a hacer justicia y a resarcir los recursos desviados del erario, minaron seriamente la credibilidad del gobierno y de su partido.

Las elecciones intermedias del 2015 demostraron que la maquinaria electoral del PRI estaba viva, y por ello, pudo quedarse una vez más con la primera minoría de la Cámara de Diputados (203 diputados), aún cuando, como producto de su alianza con el PVEM, tuvo que compartir su triunfo con aquél, quien se quedó con 47 curules, la cifra más alta de su historia. La gran novedad del 2015 fue la aparición de Morena como nuevo partido que fracturó al PRD, arrebatándole de entrada 40 por ciento de las curules —el PRD ganó 56 y Morena 35 (cuadro XV.1).

Los relevos en los gobiernos estatales durante la administración de EPN fueron una muestra de cómo las alianzas que se fueron creando entre el PAN y el PRD para enfrentar al aparato priista, fueron exitosas. Entre 2013 y 2017, de las 25 gubernaturas que se renovaron, el PRI ganó 13, mientras el PAN ganó 10, 3 de ellas producto de una alianza con el PRD (Puebla, Veracruz y Nayarit). No obstante, los triunfos del PRI se dieron con votaciones muy por debajo de las cifras obtenidas anteriormente, como en Coahuila y el Estado de México, que

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 393 10/12/19 10:13

en 2017 apenas lograron 33.4 por ciento y 33.6 por ciento de la votación respectivamente. Además, dichos triunfos ocurrieron en medio de serios cuestionamientos por el rebase de los topes de gastos y/o por la compra y el acarreo de votantes, o por la inyección indebida de dinero gubernamental.

De frente a la elección presidencial de 2018, el proceso interno de selección estuvo marcado por la decisión centralizada en la presidencia que disciplinó al partido. La estrategia fue favorecer a un candidato externo, desvinculado de la marca priista, pretendiendo sortear su desprestigio, sin consideración alguna de los intereses, demandas y aspiraciones genuinas de los cuadros dirigentes y militantes del PRI. La candidatura de José Antonio Meade fue una apuesta a favor de la burocracia vinculada a la presidencia, pero desvinculada de la maquinaria partidaria, con un mensaje detrás de desdén, si no es que de menosprecio, por la militancia partidaria y por sus formas de hacer alianzas y captar votos. La pretensión fue disociar al partido de la presidencia como si fueran dos instancias diferenciadas, o como si el descrédito del partido no hubiera dañado directamente a la presidencia, o el desprestigio de ésta no se hubiera trasladado al partido.

Aunque en la elección de 2018 participaron tres principales candidatos, respaldados por amplias coaliciones electorales, con capacidad competitiva,[8] desde el inicio de la campaña, López Obrador se colocó como el puntero y como la figura capaz de abanderar la lucha contra la corrupción de forma creíble; así lo mostraron sistemáticamente las encuestas sobre preferencias electorales.[9] Su triunfo el 1 de julio no sorprendió, pero el arrastre de su candidatura fue de dimensiones enormes, ya que ganó la elección presidencial en todas las entidades federativas, salvo Guanajuato, y su liderazgo personalista hizo posible que la coalición encabezada por Morena conquistara la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y en el Senado, con lo cual, por primera vez en la era democrática, se constituiría un gobierno unitario con márgenes importantes de maniobra para impulsar su programa.

Para el PRI, 2018 fue una experiencia de caída libre, porque su candidato presidencial apenas recogió 16.4 por ciento de la votación, 37 puntos por debajo del ganador (53 por ciento) (cuadro XV.1) A pesar de que en términos absolutos —9 289 853 votos— no es una cifra despreciable, comparativamente

[8] A pesar de que en 2018 había grandes expectativas frente a las primeras candidaturas independientes a la presidencia, al final sólo la de Jaime Rodríguez Calderón, "El Bronco", logró el registro, con todo y los cuestionamientos sobre la manera como obtuvo las firmas de apoyo. Empero, no conformó una alternativa competitiva, aunque obtuvo 5 por ciento de los votos.

[9] A manera de ejemplo, véase Consulta Mitofsky, www.consulta.org

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 394 09/12/19 12:28

(30 millones de votos de AMLO) su desempeño fue muy pobre, sobre todo considerando que también falló estrepitosamente en lo que era su gran activo, la competencia por los diputados y senadores, que dependía de su maquinaria para atraer votos, basada en una red compleja de alianzas y compromisos políticos.

En las elecciones legislativas donde, como ya vimos, el PRI suele tener mejor desempeño, sólo logró colocar a 7 candidatos a diputados uninominales en todo el país, que es justo en donde se pone a prueba su nivel de implantación. Su representación política se desplomó al sólo obtener en total 45 diputados, muy por debajo de Morena, del PAN y de los partidos satélites de AMLO. En el Senado, el PRI perdió 50 escaños respecto de seis años antes, para quedarse sólo con 14 senadores y desplazado a la posición de tercera fuerza política. Dada la concurrencia de elecciones locales en 30 entidades, 9 de ellas con relevo de gobernador, el arrastre de López Obrador impactó drásticamente la distribución de fuerzas políticas en el país. El sistema de partidos se pulverizó para quedar con una fuerza dominante (Morena con sus satélites), un partido de oposición con capacidad de interlocución y cuatro partidos menores, entre los cuales quedó agrupado el PRI (cuadros XV.1 y XV.4).

¿Puede el PRI volver a ser un partido relevante?

Los veinte años de vida democrática se ordenaron en torno a tres principales fuerzas políticas, pero la diferencia entre el PRI y los otros dos partidos era que éste contaba con una estructura organizativa y una red de coaliciones implantadas en el territorio nacional, mientras que el PAN y el PRD tuvieron que ir construyendo un andamiaje organizativo con miras a ser nacional, al calor de la competencia política, en los estados en donde conquistaban cargos de representación, o conformaban una fuerza competitiva. Por supuesto que la cobertura nacional del PRI, que era su ventaja comparativa, también tenía que nutrirse de triunfos electorales.

Una primera pregunta que deja el 2018 es si el aparato electoral priista optó por una acción y reacción de "brazos caídos" para no respaldar a un candidato presidencial ajeno, o si dicho aparato estaba ya muy desgastado y fue rebasado por un movimiento político poco estructurado, pero con gran capacidad movilizadora por el arrastre de su carismático líder. AMLO articuló el hartazgo de los ciudadanos frente a los abusos del poder, con una promesa de cambio y una convocatoria confiable. En todo caso, la dirección centralizada del PRI sobre su maquinaria de movilización electoral no fue capaz de animar a sus bases y neutralizar, aunque fuera parcialmente, el alud lopezobradorista.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 395 09/12/19 12:28

La derrota del 2018 fue diferente a las anteriores porque arrolló al aparato electoral del PRI y lo dejó en calidad de partido irrelevante, pues, como dice Sartori, por sí solo no tiene capacidad para armar una coalición de gobierno o una legislativa, ni de chantajear al poder (Sartori, 2001: 93). La debacle seguramente tendrá efectos sobre la distribución de sus recursos entre los grupos que lo componen, por lo que necesariamente deberá haber cambios en la organización. La pregunta, más bien, es qué tan profundos serán los cambios porque éstos siempre afectan intereses y provocan conflictos internos que atentan contra la unidad de un partido (Panebianco, 1982: 451).

Aunque el PRI sigue siendo el partido que hoy tiene el mayor número de gobernadores —12 frente a 10 del PAN, 7 de Morena, 1 del PRD, 1 de MC y 1 independiente—, es un aparato debilitado que carece de liderazgos reconocidos, capaces de articular una nueva coalición dominante en el PRI que pueda darle rumbo estratégico. La mayoría de sus figuras de dimensión nacional están fuera de la escena pública, quizás para no convertirse en un fácil blanco de ataque, o si lo están, aparecen como voces autorizadas aisladas, sin capacidad efectiva para convocar a una discusión sobre la orientación del cambio que se requiere. Aunque individualmente, cada gobernador tiene distintos márgenes de maniobra en sus respectivos estados, en conjunto han optado por presentarse como un bloque que prefiere tender puentes con el Gobierno Federal, en buena medida porque los gobiernos estatales tienen una fuerte dependencia de los recursos presupuestales federales.

Después de la debacle de 2018, dos asuntos clave han ocupado al PRI durante 2019: *1)* las elecciones locales del 2 de junio en 5 estados, dos de ellos con relevo de la gubernatura (Baja California) y Puebla por la elección extraordinaria y *2)* la renovación de su dirigencia nacional que optó por una consulta abierta a la militancia.

Aunque Morena ganó las dos gubernaturas en juego, no se cumplieron las expectativas de que arrasara en todas las contiendas, porque el PAN, en alianza con el PRD, mostró cierta capacidad competitiva en algunas entidades. En cambio, el PRI fue, una vez más, el gran perdedor, salvo en Durango, uno de sus antiguos bastiones, en donde pudo disputarle al PAN 15 ayuntamientos; en cambio, en Baja California, estuvo a punto de perder el registro estatal, al obtener una votación de apenas 4.6 por ciento.

El proceso interno de renovación de su dirección nacional fue una demostración de la vigencia de anquilosadas prácticas. El PRI que está familiarizado con armar acuerdos cupulares en secreto, sumando a sus grupos locales, para desde ahí, disciplinar a sus filas, no se acomoda bien ni con espacios de delibe-

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 396 09/12/19 12:28

ración abiertos, ni con procesos democráticos de participación y decisión. No sabe cómo administrarlos sin exponerse a desafecciones, o a rupturas internas.[10] Eso explica que aunque inicialmente se abrió a una candidatura como la de José Narro para inyectarle autoridad moral al proceso, al final, la elección interna subordinó credibilidad y confianza al objetivo de mantener el control sobre el proceso, vía acuerdos cupulares secretos y a su afán por los grandes números de afiliados, reales o ficticios y a resultados con mayorías contundentes.

El PRI presumió tener 6 764 615 militantes registrados y revisados por el INE, quien confirmó que las personas de sus listas efectivamente estaban registradas en el padrón electoral, pero tal revisión no alcanza para demostrar que la afiliación hubiera sido voluntaria. Con todo, gracias a la movilización de algunos gobiernos estatales, al final, la renovación de la dirigencia fue avalada por 1 885 269 y el candidato previsto, Alejandro Moreno, ganó con una mayoría aplastante —85 por ciento de los votos—, dejando como saldo de tal maniobra que su contendiente más importante —Ivonne Ortega— abandonara las filas del partido.

Es difícil pensar que el futuro del PRI implique una modernización de sus procesos internos, dado que no fue así después del 2000, ni del 2006 cuando su caudal político era mayor y tampoco ha sido así en este primer año después del 2018. Su oportunidad para reagruparse y salir de su rincón de partido irrelevante está presente en el discurso de su nuevo presidente nacional, sin embargo, no está claro que logre articular al conjunto de grupos que todavía se identifican con el partido para formar un flanco opositor y, tampoco, si lo hará en alianza con otras organizaciones políticas, o si preferirá gravitar alrededor de los recursos, los favores y la protección del partido en el poder. El PRI tiene una reserva política en los estados donde gobierna y donde ha tenido bastiones importantes, pero si quiere aprovecharlos debe hacerlo ya, porque en 2021 habrán de renovarse 8 de las 12 gubernaturas que hoy están en sus manos y está en riesgo de perderlas.

El PRI tiene que mapear y contabilizar en dónde están y cuál es la dimensión de sus bases de apoyo —sin engañarse— para armar una estrategia de lucha política a ritmos, espacios y momentos diferenciados; tiene que acercarse y atender las demandas legítimas de sus bases, hoy dispersas, y hacerlo, abriéndose al escrutinio de la población para regenerar la confianza perdida.

[10] Inicialmente, el PRI solicitó al INE que organizara su elección interna, pero al final se rehusó a hacerlo por esa vía, argumentando el alto costo que le significaría. Los dirigentes prefirieron gastar en movilizar disciplinadamente a sus bases que en tener una consulta interna confiable a los ojos externos.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 397 09/12/19 12:28

Cuadro XV.1. Composición de la Cámara de Diputados Federal (1997-2018)

	LVII Legislatura 1997-2000			*LVIII Legislatura 2000-2003*			*LIX Legislatura 2003-2006*			*LX Legislatura 2006-2009*			*LXI Legislatura 2009-2012*			*LXII Legislatura 2012-2015*			*LXIII Legislatura 2015-2018*			*LXIV Legislatura 2018-2021*		
Partido	*MR*	*RP*	*Total*	*MR*	*RP*	*Total*	*MR*	*RP*	*Total*	*MR*	*RP*	*Total*	*MR*	*RP*	*Total*	*MR*	*RP*	*Total*	*MR*	*RP*	*Total*	*MR*	*RP*	*Total*
PRI	166	73	239	132	79	211	161	64	225	63	41	104	184	53	237	164	49	213	156	47	203	7	38	45
PAN	63	57	120	136	70	206	81	71	152	137	69	206	70	73	143	52	62	114	55	53	108	40	41	81
PRD	71	55	126	24	26	50	44	41	96	90	36	126	39	32	71	59	44	103	28	28	56	9	12	21
Morena	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	21	14	35	106	85	191
PVEM	0	8	8	6	11	17	3	14	17	1	17	19	4	17	21	13	15	28	29	18	47	5	11	16
Convergencia	–	–	–	0	3	3	0	5	5	5	11	16	0	6	6	–	–	–	–	–	–	–	–	–
MC	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	8	9	17	10	16	26	17	10	27
PT	1	6	7	2	6	8	0	5	5	3	13	16	3	10	13	4	11	15	6	0	6	58	3	61
Nueva Alianza	–	–	–	–	–	–	–	–	–	0	9	9	0	9	9	0	10	10	1	9	10	2	0	2
PES	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	0	8	8	56	0	56
PSN	–	–	–	0	3	3	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
PAS	–	–	–	0	2	2	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
ASDC	–	–	–	–	–	–	–	–	–	0	4	0	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Independientes	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	1	0	1	–	–	–

Fuente: Atlas de Resultados Electorales Federales, 1991-2012. Disponible en: http://siceef.ife.org.mx Los resultados de 2015 y 2018, https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/resultadoselectorales.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 398 09/12/19 12:28

Cuadro XV.4. Composición de la Cámara de Senadores (1994-2018)

	LVI y LVII Legislatura 1994-2000			*LVIII y LIX Legislatura 2000-2006*			*LX y LXI Legislatura 2006-2012*			*LXII y LXIII Legislatura 2012-2018*			*LXIV y LXV Legislatura 2018-2024*		
Partido	*MR*	*RP*	*Total*	*MR*	*RP*	*Total*	*MR*	*RP*	*Total*	*MR*	*RP*	*Total*	*MR*	*RP*	*Total*
PRI	64	13	77	47	13	60	27	6	33	43	11	54	8	6	14
PAN	0	9	0	37	9	46	41	11	52	29	9	38	17	6	23
PRD	0	8	8	11	5	16	23	6	29	16	6	22	6	2	8
Morena	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	42	13	55
PVEM	–	1	1	1	4	5	2	4	6	5	2	7	4	2	6
Convergencia	–	–	–	–	–	–	3	2	5	–	–	–	–	–	–
MC	–	–	–	–	–	–	–	–	–	0	1	1	5	2	7
PT	–	1	1	0	0	0	0	2	2	3	2	5	5	1	6
Nueva Alianza	–	–	–	–	–	–	0	1	1	0	1	1	1	0	1
PES	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	8	0	8
PCD	–	–	–	0	1	1	–	–	–	–	–	–	–	–	–

Fuente: Atlas de Resultados Electorales Federales, 1991-2012. Disponible en: http://siceef.ife.org.mx. Para resultados 2015-2018, https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/resultados electorales.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 399 09/12/19 12:28

En el contexto actual de un gobierno personalista, con una amplia base de legitimidad que lo ha dotado de un importante margen de acción centralizada, el PRI no puede pensar su eventual recuperación sin plantearse qué significaría ésta para nuestra frágil democracia. La democratización mexicana apostó a los partidos políticos para edificar un régimen político plural, con una diversidad de pesos y contrapesos para frenar la arbitrariedad del poder y crear las condiciones necesarias para alcanzar el objetivo último de acceso pleno a la justicia y mejoramiento de los niveles de vida de la población en su conjunto. Esa es la deuda de los partidos con nuestra incipiente democracia.

Bibliografía

Becerra, R., P. Salazar y J. Woldenberg. 2000. *La mecánica del cambio político en México: Elecciones, partidos y reformas*. Ciudad de México: Ediciones Cal y Arena.

Becerra, P. J. 2013. "La disputa por la presidencia", en P. J. Becerra, M. Larrosa y J. S. Castillo, *Anuario de elecciones y partidos políticos en México, 2012*. Ciudad de México: Universidad de Guadalajara-Editorial Universitaria/Centro de Estadística y Documentación Electoral/Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa.

Casar, M. A. 2018. "El PRI toma todo", en *Nexos*, agosto.

Encinas, A. 2019. "El combate a la corrupción: ¿Por dónde empezar?, en *Este País*, núm. 338, junio, pp. 11-16.

Espinosa Toledo, R. y Y. Meyenberg Leycegui. 2001. "Un intento fallido de reconfiguración del sistema de partidos en México", en Y. Meyenberg Leycegui (coord.), *El dos de julio: Reflexiones posteriores*. Ciudad de México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales /Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales/Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, pp. 349-363.

Hernández Rodríguez, R. 2016. *Historia mínima del Partido Revolucionario Institucional*. Ciudad de México: El Colegio de México.

Linz, J. J. 2002. "Parties in Contemporary Democracies: Problems and Paradoxes", en R. Gunther, J. R. Montero y J. J. Linz (eds.), *Political Parties. Old Concepts and New Challenges*. Nueva York: Oxford University Press, pp. 291-317.

Lujambio, A. 2000. *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*. Ciudad de México: Editorial Océano.

Meyer, L. 1988. "La democratización del PRI: ¿Misión imposible?", en *Nexos*, junio.

Mirón Lince, R. 2007. "El PRI y el sistema de partidos en México", en Peschard, J. (coord.), *Dos de julio: Reflexiones y alternativas*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 209-228.

Mirón Lince, R. M. 2011. *El PRI y la transición política en México*. Ciudad de México: Universidad Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales/Ediciones Gernika.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 400 09/12/19 12:28

Pacheco, G. 2001. "Alternancia y nueva geografía política del poder", en L. Salazar (coord.), *México 2000: Alternancia y transición a la democracia*. Ciudad de México: Ediciones Cal y Arena, pp. 345-388.

Panebianco, A. 1982. *Modelos de partido: Organización y poder en los partidos políticos*. Madrid: Alianza Editorial.

Reyes Heroles, J. 1977. "Discurso pronunciado por el c. lic. Jesús Reyes Heroles, secretario de Gobernación, en la sesión solemne en que el c. ing. Rubén Figueroa, gobernador constitucional del estado de Guerrero, rindió su segundo informe de gobierno ante la H. XLVIII Legislatura de esa entidad. Chilpancingo, Gro., 10 de abril de 1977", en Reforma Política, Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, I. Audiencias Públicas. Ciudad de México: Comisión Federal Electoral, pp. IX-XIII.

Rodríguez Zepeda, J. "Alternancia presidencial y crisis partidista", en Y. Meyenberg Leycegui (coord.), *El dos de julio: Reflexiones posteriores*. Ciudad de México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales/Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales/Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, pp. 393-404.

Sartori, G. 1976. *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.

_____. 2001. "The Party Effects of Electoral Systems", en L. Diamond y R. Gunther, *Political Parties and Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Schedler, A. 2004. "La incertidumbre institucional y las fronteras borrosas de la transición y consolidación democráticas", en *Estudios Sociológicos*, vol. XXII, núm. 64, enero-abril.

Silva Herzog Márquez, J. 1999. *El antiguo régimen y la transición en México*. Ciudad de México: Editorial Planeta/Editorial Joaquín Mortiz.

Wilson, J. Q. 1995. *Political Organizations*. Nueva Jersey: Princeton University Press.

Woldenberg, J. 2012. *La transición democrática en México*. Ciudad de México: El Colegio de México.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 401 09/12/19 12:28

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 402 09/12/19 12:28

Sobre los autores

Mariano Sánchez Talanquer
Profesor-investigador titular en la División de Estudios Políticos del Centro de Investigación y Docencia Económicas e investigador de la Academia para Estudios Internacionales y de Área de la Universidad de Harvard. Doctor en Gobierno por la Universidad de Cornell y ex becario Fulbright-García Robles. Sus áreas de investigación incluyen debilidad estatal, representación democrática y economía política de la desigualdad. En 2018 recibió el premio William Anderson a la mejor tesis doctoral en EUA en el campo general de federalismo, relaciones intergubernamentales, Estado y política local, otorgado por la Asociación Americana de Ciencia Política (APSA).

Ricardo Becerra
Economista por la Universidad Nacional Autónoma de México. Periodista económico y político. Fue consultor en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe y en el Banco Mundial. Coordinador y director general en instituciones como el Instituto Federal Electoral y el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos. Fue subsecretario de Desarrollo Económico de la Ciudad de México, así como titular del Comisionado para la Reconstrucción de la Ciudad luego de los sismos de 2017 y presidente del Instituto de Estudios para la Transición Democrática. Fue coordinador del Proyecto para la resiliencia hídrica y telúrica de la Ciudad de México (CIDE). Coordinó los libros *Equidad Social y parlamentarismo: Balance de treinta años* (2012) e *Informe sobre la democracia mexicana en una época de expectativas rotas* (2016) y es autor de *Aquí Volverá a Temblar* (2018) así como de *Desastre sin desarrollo: los sismos del 7 y 19 de septiembre de 2017 en México* (2019).

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 403 09/12/19 12:28

Enrique Provencio

Investigador asociado del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo de la Universidad Nacional Autónoma de México, donde coordina el Informe del Desarrollo en México, y profesor por asignatura de la Especialidad en Economía Ambiental y Ecológica del Posgrado de Economía de la misma universidad. Forma parte del Grupo Nuevo Curso de Desarrollo. Fue diputado a la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México y presidió el Consejo Económico y Social del Distrito Federal. Es presidente de la asociación civil Centro Interdisciplinario de Biodiversidad y Ambiente, e integrante de la Junta de Gobierno del Instituto de Estudios para la Transición Democrática.

Juan Carlos Moreno Brid

Doctor en Economía por la Universidad de Cambridge, miembro del Sistema Nacional de Investigadores y matemático de la Universidad Nacional Autónoma de México, donde es profesor desde 2015. Fue director adjunto y coordinador de investigación en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe-México e investigador asociado al Rockefeller Center for Latin American Studies de la Universidad de Harvard. Recientemente co-coordinó el libro *Políticas de desarrollo productivo en México* (2018) y es coautor de *Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana* (2010). Cofundador de World Economic Association, la segunda mayor organización de economistas a nivel mundial y miembro del Grupo Nuevo Curso de Desarrollo, del Consejo Asesor Técnico del Centro de Estudios Económicos del Sector Privado y del Consejo Directivo del Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, entre otros.

Gustavo Gordillo

Ha sido activista y promotor de organizaciones rurales, analista, funcionario público y político. Como activista fue fundador de la Unión Nacional de Organizaciones Campesinas Autónomas, una red de más de setenta y cinco organizaciones regionales. Es autor de veinte libros y más de ochenta artículos en revistas especializadas en temas de desarrollo rural, desarrollo regional y alimentación. Fue subsecretario de Política Sectorial y Concertación de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y subsecretario de la Organización y Desarrollo Agrario en la Secretaría de la Reforma Agraria en México. En la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) se desempeñó como director de Desarrollo Rural en Roma, Italia y como representante regional de la FAO para América Latina y el Caribe, en Santiago de Chile. Fue representante de la Escuela Nacional de Economía ante el Consejo

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 404 09/12/19 12:28

Nacional de Huelga en 1968. Miembro del Partido Mexicano de los Trabajadores, del Movimiento de Acción Política y del Partido Socialista Unificado de México. Fue coordinador general de la campaña presidencial de Patricia Mercado en 2006.

Enrique Cárdenas Sánchez

Economista por el Instituto Tecnológico Autónomo de México, con doctorado en la Universidad de Yale. Recibió el premio Nacional de Economía Banamex. Ingresó a la Universidad de las Américas Puebla en 1982 como profesor y en 1985 fue nombrado su rector, puesto que desempeñó hasta 2001. También ha sido profesor invitado en El Colegio de México, el ITAM, el Centro de Investigación y Docencia Económicas y la Universidad de Oxford. Su último libro es *El largo curso de la economía mexicana: De 1780 a nuestros días* (2015). Desde abril de 2005 hasta 2017 fue director ejecutivo del Centro de Estudios Espinosa Yglesias. Actualmente es profesor de la Universidad Iberoamericana Puebla, columnista de *El Financiero* y director de la organización civil Puebla Contra la Corrupción y la Impunidad, A. C.

Jorge Javier Romero Vadillo

Politólogo, profesor titular del departamento de Política y Cultura de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco y profesor de asignatura del posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Ha sido profesor visitante del Programa de Política de Drogas del Centro de Investigación y Docencia Económicas. Es, también, articulista de opinión y actualmente publica todas las semanas en el portal *Sin Embargo.* Sus temas de investigación son el sistema educativo mexicano, la política de drogas y el régimen político, sobre los que ha publicado diversos trabajos académicos y de divulgación.

José Antonio Aguilar Rivera

Licenciado en Relaciones Internacionales por El Colegio de México y maestro y doctor en Ciencia Política por la Universidad de Chicago. Es profesor-investigador en la División de Estudios Políticos del Centro de Investigación y Docencia Económicas. Ha escrito sobre la teoría política y la historia constitucional y política de México y América Latina. Es autor, entre otros libros, de: *El manto liberal: los poderes de emergencia en México: 1821-1876* (2001); *En pos de la quimera: reflexiones sobre el experimento constitucional atlántico* (2000); *La geometría y el mito: Un ensayo sobre la libertad y el liberalismo en México*

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 405 09/12/19 12:28

1821-1970 (2010) y *Ausentes del Universo: Reflexiones sobre el pensamiento político hispanoamericano en la era de la construcción nacional, 1821-1850* (2013). Ha sido investigador visitante en el Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, el Institute for Advanced Studies, University of Chicago, Warwick University y la École des Hautes Études en Sciences Sociales, París. Es miembro del comité editorial de la revista *Nexos*. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel III.

Lucía Melgar

Crítica cultural y profesora de Estudios de Género y Literatura. Doctora en Literatura por la Universidad de Chicago, maestra en Historia y licenciada en Ciencias Sociales, con quince años de experiencia en estudios de género. Sus líneas de investigación incluyen el estudio de la violencia y la violencia contra las mujeres, así como literatura y política. Ha sido profesora en el Instituto Tecnológico Autónomo de México, en el Programa Universitario de Estudios de Género de la Universidad Nacional Autónoma de México, en el Programa Interdisciplinario de Estudios de la Mujer de El Colegio de México, en Princeton University y es profesora invitada en universidades extranjeras. Actualmente es columnista del periódico *El Economista* y coordinadora para América Latina de la revista digital *Con la A*.

Fernando Escalante Gonzalbo

Sociólogo y profesor en El Colegio de México. Ha dado clases también en la Universidad Nacional Autónoma de México, en la Universidad de Chicago y en el Instituto de Estudios Políticos de París. En su trabajo académico se dedica sobre todo a lo que se puede llamar una sociología de las representaciones sociales. Entre sus libros están: *Ciudadanos Imaginarios* (1992); *La mirada de dios: Estudio sobre la cultura del sufrimiento* (2000): *A la sombra de los libros: Lectura, mercado y vida pública* (2007); *El crimen como realidad y representación* (2012) e *Historia mínima del neoliberalismo* (2015).

Héctor Fix-Fierro

Licenciado en derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Máster internacional en Sociología Jurídica por el Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati, País Vasco. Doctor en Derecho por la Universidad de Bremen, Alemania. Investigador de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, del cual fue director en el periodo 2006-2014. Miembro del Sistema Nacional de Investiga-

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 406 09/12/19 12:28

dores desde 1999. Sus campos de investigación, desde una perspectiva sociojurídica, son la reforma de la justicia, la profesión jurídica y los procesos de cambio jurídico en México.

Gladys McCormick

Profesora en el Departamento de Historia de la Universidad de Syracuse y titular de la cátedra Jay & Debe Moskowitz sobre Relaciones México-EUA en la Maxwell School of Citizenship and Public Affairs de la misma universidad. Estudia los orígenes de la crisis de seguridad, la corrupción, el tráfico de drogas y la violencia política en México y en América Latina más ampliamente. Es autora de diversos artículos académicos y del libro *The Logic of Compromise: Authoritarianism, Betrayal, and Revolution in Rural Mexico, 1935-1965* (2016). Actualmente termina un libro sobre la historia de la tortura en México desde 1970. Es también asociada sénior en el Center for Strategic and International Studies en Washington, D. C.

Joy Langston

Joy Langston es profesora-investigadora de Ciencia Política en la División de Estudios Políticos del Centro de Investigación y Docencia Económicas. Sus temas de estudio son los partidos políticos en México, en particular el PRI, el federalismo y el poder político de los gobernadores, campañas electorales y clientelismo. Hace dos años, publicó en Oxford University Press el libro, *Democratization and Authoritarian Party Survival: Mexico's PRI*. (cuya versión en español edita CIDE en 2019) También ha publicado diversos artículos en *The Journal of Politics*, *Electoral Studies*, *Legislative Studies Quarterly*, *Comparative Politics* y *Comparative Political Studies*, entre otras.

José Woldenberg

Licenciado en Sociología, maestro en Estudios Latinoamericanos y doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales desde 1974. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Consejero ciudadano del Consejo General del Instituto Federal Electoral de 1994 a 1996. Presidente del Consejo General del mismo Instituto entre 1996 y 2003. Actualmente es colaborador semanal del periódico *El Universal* y de la revista *Nexos* cada mes. Sus más recientes libros son: *Después de la transición: Gobernabilidad, espacio público y derechos* (2006); *El desencanto* (2009); *Nobleza obliga: Semblanzas, recuerdos, lecturas* (2011); *Historia mínima de la transición democrática en México* (2012); *Política y de-*

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 407 09/12/19 12:28

lito y delirio: Historia de tres secuestros (2012); *México: La difícil democracia* (2013); *La voz de los otros: Libros para leer el siglo* (2015); *La democracia como problema (un ensayo)* (2015); *Cartas a una joven desencantada con la democracia* (2017); *Así suele ser la vida: Micro homenajes* (2017) y *En defensa de la democracia* (2019).

Alejandro Moreno

Alejandro Moreno es profesor-investigador en el Departamento de Ciencia Política en el Instituto Tecnológico Autónomo de México desde 1996. Es doctor en Ciencia Política por la Universidad de Michigan, Ann Arbor. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel III. Ha sido presidente de la Asociación Mundial de Investigadores de Opinión Pública, WAPOR (2013-2014), vicepresidente de la Asociación de la Encuesta Mundial de Valores, WVSA (desde 2013), director operativo del estudio *Latinobarómetro* (2010-2017) y encuestador en jefe de los periódicos *Reforma* (1999-2015) y *El Financiero* (desde 2016). Es autor de *El votante mexicano* (2003), *La decisión electoral* (2009) y *El cambio electoral* (2018).

Jacqueline Peschard

Doctora en Ciencias Sociales por El Colegio de Michoacán, maestra en Ciencia Política y licenciada en sociología por la Universidad Nacional Autónoma de México. Es profesora titular en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, donde también coordina el Seminario Universitario de Transparencia. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores, nivel II. Fue consejera del Consejo General del Instituto Federal Electoral entre 1996 y 2003 y comisionada del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos de 2007 a 2014, donde se desempeñó como comisionada presidenta entre 2009 y 2013. Presidió el Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción en 2017. Es colaboradora semanal en *El Financiero*. Sus publicaciones más recientes incluyen *Transparencia: Promesas y desafíos* (2017); *La larga marcha hacia una regulación de calidad en publicidad oficial en México* (coord.) (2019) y "Transparencia y rendición de cuentas en la Ciudad de México", en *Cuadernos de la Ciudad de México* (2019).

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 408 09/12/19 12:28

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 409 09/12/19 12:28

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 410 09/12/19 12:28

Las caras de Jano
Noventa años del Partido Revolucionario Institucional

se terminó de imprimir en noviembre de 2019 en los talleres de Impresión y Diseño, Suiza 23 bis, col. Portales Oriente, 03570, Ciudad de México. La edición estuvo al cuidado de Andrea Fuentes Silva.

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 411 09/12/19 12:28

01 Libro Las caras de Jano 90 años del PRI (17 x 22 CM) (412 pp).indd 412 09/12/19 12:28

ISBN-13: 978-607-4608-26-4
9 786078 608594

PRI

CIDE