

NUESTRO SIGLO

La crisis del porfiriato y la lucha revolucionaria

Al iniciar el siglo XX existía un profundo malestar social, debido a la situación de miseria de gran parte de la población. Entre estas muestras de descontento sobresalieron las del Club Liberal Ponciano Arriaga, fundado en 1899, que pretendió unir a la oposición democrática en contra de Díaz, y pugnó por el respeto a la Constitución y por la aplicación de las Leyes de Reforma. Asimismo, el periodismo opositor, que había perdido fuerza en el último cuarto de siglo, tomó nuevo ímpetu con *Regeneración*, impulsado por los hermanos Flores Magón. En 1906 algunos liberales pertenecientes a este grupo crearon el Partido Liberal Mexicano (PLM), cuyo programa planteaba renovadoras ideas políticas, sociales y económicas, y emprendió una amplia tarea de agitación que llevó a muchos de sus miembros a la cárcel. A pesar de sus campañas subversivas poco exitosas, el PLM influyó en el desarrollo de una ideología revolucionaria y sentó las bases para cambios futuros.

Los trabajadores recurrieron con frecuencia a las huelgas como un medio para demandar una serie de reivindicaciones; en este sentido, destacan la de los mineros de Cananea, Sonora, en 1906 y la de los trabajadores de la fábrica de textiles de Río Blanco, Veracruz en 1907.

Ricardo Flores Magón,
fundador del Partido Liberal Mexicano.



Entre las denuncias más importantes sobre la situación del país se encuentra la obra de Andrés Molina Enríquez, *Los grandes problemas nacionales*, quien hizo un profundo análisis de la realidad en el campo. Antes, Wistrano Luis Orozco había advertido del daño que causaban las compañías deslindadoras y los abusos que cometían contra la pequeña propiedad y las comunidades indígenas.

Porfirio Díaz no prestó atención a estos síntomas, y el peligro de una crisis se hizo más evidente. El Poder Legislativo se limitaba a acatar sus órdenes sin poner mayores trabas a sus decisiones. En la entrevista que sostuvo con el periodista James Creelman del *Pearson's Magazine*, Díaz reafirmó que su largo mandato había sido necesario para que México madurara políticamente y estuviera preparado para la democracia; señaló que no se volvería a postular para la presidencia y dijo que vería con agrado el surgimiento de partidos de oposición. Ante la posibilidad de cambio y renovación, las reacciones no se hicieron esperar.

En *La Sucesión Presidencial en 1910*, *El Partido Nacional Democrático*, Francisco I. Madero proponía a los ciudadanos organizarse en un partido político que escogería a su candidato entre los miembros de la administración porfirista. Cuando se anunció la fórmula de Díaz y Ramón Corral, para presidente y vicepresidente, los planes de Madero cambiaron hacia la constitución de un Centro Antirreeleccionista, que convocó a una convención y postuló como sus candidatos al propio Madero y Francisco Vázquez Gómez, abanderados del recién creado Partido Antirreeleccionista. Su programa proponía básicamente cambios de orden político.

Al poco tiempo de iniciada su campaña, Madero fue aprehendido y enviado a prisión. Cuando se celebraron las elecciones, el Congreso dio el triunfo nuevamente a Díaz. Mientras tanto, Madero, que había huido a los Estados Unidos, lanzó el Plan de San Luis, cuyo lema, "Sufragio efectivo, no reelección" atrajo a sectores medios de las ciudades hartos ya de la dictadura porfirista, a obreros que esperaban conquistar el derecho a organizarse y mejores condiciones de vida, y a campesinos que buscaban una mejora en su situación y la devolución de sus tierras. Al mismo tiempo hacía un llamado para iniciar la revolución el 20 de noviembre.

El movimiento se extendió en el norte, donde Pascual Orozco y Francisco Villa se convirtieron en brazos armados de la Revolución. En el sur, en Morelos, donde los despojos de tierras de las haciendas azucareras había llegado a un límite extremo, los campesinos, encabezados por Emiliano Zapata, se levantaron en armas en marzo de 1911.

Al fracasar militarmente el gobierno inició el camino de las negociaciones e intentó algunas reformas. En abril, al dar comienzo al segundo periodo de las sesiones ordinarias de la XXV Legislatura, Díaz informó a los diputados que en acatamiento a la opinión pública iniciaría varias reformas en materia agraria y en asuntos políticos y electorales. Los ofrecimientos llegaron tarde, ya que los acuerdos de paz se firmaron en mayo en Ciudad Juárez y en ellos se establecía la renuncia de Díaz y del vicepresidente; el nombramiento por parte del Congreso de un presidente interino y el llamado a elecciones generales. También se acordó licenciar al

ejército revolucionario, y dar así por terminada la lucha armada. Los zapatistas se negaron a entregar las armas mientras no hubiera garantías de que las tierras serían restituidas.

Al concluir el mandato interino de Francisco León de la Barra, mayo a noviembre de 1911, asumió la presidencia Francisco I. Madero, candidato del Partido Nacional Democrático. La tarea primordial del interinato fue convocar a elecciones extraordinarias de presidente y vicepresidente.

El gobierno de Madero y la XXVI Legislatura

A pesar de que el triunfo de Madero en las elecciones fue indiscutible su popularidad había disminuido durante los días del interinato debido a una serie de problemas que tuvo que enfrentar, entre ellos la continuidad del movimiento zapatista. Ya que la mayoría de los revolucionarios que ocupaba cargos administrativos no tenía experiencia en este campo, la resolución de los problemas se hizo en forma lenta y cautelosa, lo cual exasperó a la gente y llevó a muchos a volverse contra Madero. El clima de inquietud y revueltas sería uno de los problemas mayores a los que se enfrentó el naciente gobierno maderista.

Por otra parte, Madero heredó un Poder Legislativo porfirista con el que tuvo que trabajar por casi un año y que fue renovado en septiembre de 1912. La Cámara de Diputados, autónoma e independiente por primera vez en muchos años, realizó una fuerte labor de oposición al régimen maderista con una independencia no ejercida antes.

A finales de abril de 1912 la mayoría de las legislaturas de los estados habían aprobado la reforma de la Constitución que establecía el voto directo para las elecciones de presidente, vicepresidente, diputados y senadores y, como correspondía, de acuerdo a los términos marcados por la Constitución, en junio de 1912 se realizaron elecciones para diputados y senadores (voto directo) y ministros de la Suprema Corte de Justicia (sufragio indirecto).

Las elecciones se llevaron a cabo en forma tranquila. El Senado se renovó sólo en parte y en él quedó un grupo importante de *hombres del antiguo régimen*. La XXVI Legislatura sesionó apenas seis meses efectivos. La instalación de la Cámara ocupó muchas de las sesiones y dejó poco tiempo para emprender las reformas, pero fue escenario de intensos debates entre revolucionarios y porfiristas.

La mayoría de los partidos políticos tuvo representación en la Cámara: *estaban el Partido Constitucional Progresista o "Renovador", el Liberal y el Católico; a ellos se sumaban los diputados llamados independientes*. El más significativo y mayoritario de los grupos que integraron la legislatura fue el "Renovador", que a pesar de ser partidario de Madero no siempre estuvo de acuerdo con su política conciliadora.

Quizá la iniciativa más importante que se presentó ante el cuerpo legislativo fue la de Luis Cabrera, relativa a la dotación y reconstitución de ejidos. Este proyecto fue punto de partida de la Ley Agraria del 6 de enero de 1915 que decretó Carranza y que luego se incorporaría al artículo 27 constitucional. Otra iniciativa importante fue la de una ley obrera para los trabajadores de las fábricas textiles, que contó con el consenso de la diputación maderista. Hicieron la defensa de esta ley Jesús Urueta, Heriberto Jara y José N. Macías, quienes se manifestaron por un estado interventor en la economía y regulador de la riqueza social generada por el trabajo.

Conforme transcurrió el gobierno de Madero, muchos diputados, decepcionados del régimen, se fueron alejando y otros

radicalizando en su posición al no encontrar respuesta a sus demandas. Aunque la Cámara tuvo pocos logros efectivos, marcó un camino al movimiento revolucionario.

Los zapatistas continuaron en su lucha por la tierra y al no ver resueltas sus peticiones, en noviembre de 1911 formularon el Plan de Ayala que, en lo político, desconocía a Madero como presidente y jefe de la Revolución y llamaba a su derrocamiento mientras que en lo agrario disponía la nacionalización de los bienes de los enemigos de la Revolución y resolvía que los pueblos y campesinos entraran en posesión de sus tierras desde ese momento y que las conservaran defendiéndolas con las armas.

Otra de las rebeliones fue la de Pascual Orozco, quien con el apoyo de la oligarquía de Chihuahua y de la legislatura local firmó el Pacto de la Emparadora. El oroquismo, tras importantes batallas, fue sofocado por las fuerzas leales a Madero.

El clima de inseguridad que se vivía en el país, la persistencia de la rebelión zapatista, las discusiones sobre una reforma agraria en el Congreso, los sindicatos y la actitud de los inversionistas extranjeros, empezaron a preocupar a los que tenían el poder económico; pensaban que si Madero era incapaz de controlar al país sería necesario tomar medidas radicales.

El cuartelazo en contra del presidente Madero comenzó con la sublevación de una parte del ejército federal el 9 de febrero de 1913, y se prolongó durante los diez días conocidos como la *Dezena Trágica*. El pacto de los sublevados fue firmado en la embajada de los Estados Unidos con la intervención directa del embajador Henry Lane Wilson; por él se destituyó de su cargo a Madero; él y el vicepresidente Pino Suárez se vieron obligados a presentar sus renuncias en sesión extraordinaria del congreso. Muchos diputados no asistieron y no hubo quórum legal. A pesar de ello, el Secretario de Relaciones Exteriores, Pedro Lascuráin, protestó como presidente de acuerdo con la Constitución y designó a Victoriano Huerta Secretario de Gobernación; acto seguido renunció a la presidencia, y la dejó en manos de Huerta. Sólo 8 diputados votaron en contra de las renuncias de Madero y Pino Suárez, que pocos días después serían asesinados.

Al asumir Huerta la presidencia hubo algunos cambios en la Cámara, y sus diputados fueron abandonándola paulatinamente para unirse al movimiento revolucionario. La fuerza del grupo renovador disminuyó, pero en lo general todos los legisladores se mostraron preocupados por el papel que desempeñaba la Cámara y estuvieron dispuestos a defender las facultades que les correspondía y el carácter independiente del Poder Legislativo, situación que lo enfrentó al Ejecutivo. Lo que llegó al límite fue el *asesinato del senador Belisario Domínguez, quien había escrito un valiente discurso en contra de Huerta, pero no pudo pronunciarlo ya que fue privado de la vida*. Ante su muerte, la Cámara consideró que había que actuar y pedir explicaciones al presidente, demandó al mismo tiempo garantías para sus miembros y señaló que sus sesiones se celebrarían en un lugar adecuado, lejos del representante del Ejecutivo. El Consejo de Ministros solicitó a la Cámara que revocara su determinación y se le informó que en caso de no hacerlo se le disolvería por medio de la fuerza pública. El presidente de la Cámara se negó y 84 diputados fueron hechos prisioneros y llevados a la penitenciaría. Ante esta situación el Senado acordó su propia disolución. Aunque Huerta convocó a elecciones para diputados y senadores y una XXVI Legislatura "bis" fue inaugurada el 20 de noviembre de 1913, muy pronto tuvo que disolverse. Con ello el país se ponía al margen del orden constitucional y no volvería a instalarse un Poder Legislativo formal, hasta 1916.

Demandas sociales y legalidad

Inmediatamente después de que Huerta asumiera el poder, el gobernador de Coahuila, Venustiano Carranza, logró que la legislatura estatal lo desconociera al tiempo que le otorgaba a él facultades extraordinarias para coadyuvar al restablecimiento de la legalidad en toda la nación. Una semana después comenzó su odisea revolucionaria; convocó al país a luchar contra el gobierno y proclamó el Plan de Guadalupe (26 de marzo de 1913). En él se designaba a Carranza Primer Jefe del Ejército Constitucionalista —porque pretendía restablecer el orden constitucional roto con el asesinato de Madero— y encargado del Poder Ejecutivo de la Nación.

El ejército constitucionalista inició un largo camino de batallas triunfales distinguiéndose como generales Francisco Villa y Álvaro Obregón. El éxito obtenido junto a la continua presión ejercida por los Estados Unidos sobre el gobierno de Huerta, y el repudio general del pueblo mexicano hacia la invasión a Veracruz, lograron que, finalmente Huerta renunciara. Muy pronto, los graves problemas internos afloraron. Los zapatistas continuaban en su lucha; Carranza procuró en vano un acercamiento con ellos. En septiembre de 1914 Zapata dictó un decreto en el que disponía la nacionalización de los bienes de los enemigos de la revolución zapatista. Por otra parte, Carranza no estaba satisfecho con la popularidad que había adquirido el *Centauro del Norte* y la famosa división a su mando. La prohibición por parte del Primer Jefe para tomar Zacatecas hizo que Villa se sublevara y renunciara como jefe de la División del Norte, sus generales desconocieron a Carranza y avanzaron para tomar la plaza.

Para dar una solución al conflicto se firmó el Pacto de Torreón; en él Villa reconoció a Carranza como Jefe y éste a Villa como comandante de la División del Norte; se asentó que Carranza debería llamar a una convención de jefes revolucionarios —una vez derrotado Huerta— que fijara fecha de elecciones y aprobara un programa de gobierno. Francisco Carvajal, presidente interino que sustituyó a Huerta, trató de negociar la paz con los constitucionalistas, pero Carranza exigió una rendición incondicional. Carvajal renunció al cargo y salió del país. Se firmó el Tratado de Teoloyucan por el cual la ciudad de México quedó en manos de los constitucionalistas y se disolvió el ejército federal.

Las demandas de diferentes grupos fueron tomando fuerza. Hacia fines de 1913, en Ciudad Juárez, se entrevistó con Villa una delegación zapatista a la que éste le manifestó su simpatía por su causa, sin pensar tal vez en los lazos que más tarde le unirían.

Para Carranza las ideas de Villa y Zapata correspondían a un contexto local y no nacional, él iba más lejos, y consideró que sus actitudes ponían en peligro el futuro del país. La situación de Carranza, una vez ocupada la ciudad de México, era difícil. La presión por parte de los que pedían una reorganización del Estado se había hecho más fuerte. A pesar de que no era partidario de convocar a una convención de jefes revolucionarios Carranza tuvo que aceptarla. Villa fue invitado, pero los continuos problemas que tenía con Carranza y la diferencia de proyectos lo hicieron romper con el Primer Jefe. Anunció que no acudiría. A las primeras reuniones (1 al 4 de octubre) en la ciudad de México, asistieron una mayoría de delegados de Carranza que tras su renuncia a la Primera Jefatura, lo ratificaron como encargado del Poder Ejecu-

Durante el régimen huertista, 84 diputados fueron hechos prisioneros y llevados a la Penitenciaría.
AGN, Fondo Enrique Díaz, Delgado y García



Archivo Fotográfico
Centro de Estudios de Historia de México
Condumex

tivo. En México se celebraron solamente cuatro sesiones ya que se había aprobado el traslado a Aguascalientes que fue declarada zona neutral para que los delegados discutieran con mayor libertad, pero a medida que los días pasaban la División del Norte se aproximaba a la ciudad.

Ya iniciadas las sesiones, la Convención se declaró soberana, es decir no sometida a ninguna otra autoridad. Villa se presentó ante la Convención y prometió obediencia a los acuerdos que fueran tomados; a una invitación expresa llegó la delegación zapatista encabezada por Antonio Díaz Soto y Gama (que había sido miembro fundador del Club Liberal Ponciano Arriaga y diputado de la XXVI Legislatura). En Aguascalientes el país buscaba nuevos caminos, la Convención reunió a las fuerzas populares en conflicto, que juntas pretenderían buscar soluciones a las reivindicaciones sociales, económicas y aún políticas del pueblo.



Los convencionistas acordaron juntos buscar soluciones a las reivindicaciones sociales, económicas y políticas del pueblo.

A pesar de los esfuerzos por lograr la cohesión del grupo revolucionario, los convencionistas estaban divididos en tres facciones: la villista-zapatista (que debido a los triunfos armados del Centauro del Norte era la que tenía más prestigio), la carrancista y la independiente.

La principal diferencia entre los grupos en pugna fue que tanto zapatistas como villistas querían cosas concretas; en cambio, los carrancistas proponían una serie de cambios políticos que al pueblo le era difícil comprender. En diciembre de ese mismo año Villa y Zapata tuvieron un encuentro en Xochimilco y acordaron continuar la lucha.

La situación se complicó cuando Carranza desconoció a la Convención y marchó a Veracruz, ésta lo cesó de su cargo y a Villa del suyo; Eulalio Gutiérrez fue nombrado presidente provisional de la República, y a pesar de sus intenciones, los enfrentamientos hicieron que poco a poco la Asamblea fuera perdiendo representatividad. Las tropas convencionistas al mando de Villa ocuparon la ciudad de México y el presidente Gutiérrez se instaló en ella, iniciándose nuevamente las sesiones. Al no poder conciliar los intereses revolucionarios el presidente renunció tras dos meses de gobierno y lo sucedieron Roque González Garza y Francisco Lagos Cházaro. A medida que pasaba el tiempo la Convención se fue fraccionando, se trasladó a Cuernavaca al abrigo del zapatismo, luego a Toluca y de nuevo a Cuernavaca donde se disolvió cuando en toda la República triunfaba el constitucionalismo.

A pesar de haber contado con el respaldo del ejército villista, la Convención nunca se convirtió en una verdadera fuerza política capaz de formar un gobierno popular. En tanto, Carranza, que contaba entre sus colaboradores más cercanos con varios miembros de la XXVI Legislatura, consideró que la ocasión era propicia para realizar cambios, ya que si no hacía suyas algunas de las demandas populares, la balanza se inclinaba hacia el lado de los convencionistas. Con las Adiciones al Plan de Guadalupe, de diciembre de 1914, presentó su propuesta para resolver los problemas nacionales. En ellas maneja la lucha entre convencionistas y constitucionalistas como un enfrentamiento entre la reacción y la revolución y plantea que el Poder Ejecutivo a su cargo dictará durante la lucha leyes agrarias que favorezcan la creación de la pequeña propiedad, la disolución de los latifundios y la restitución de sus tierras a los pueblos; legislará para mejorar la condición del peón rural, del obrero, del minero y en general de las clases proletarias; se establecerá la libertad municipal; se dictarán las bases para la reorganización del Poder Judicial; disposiciones que garanticen el cumplimiento de las Leyes de Reforma y se harán reformas políticas que aseguren la aplicación de la Constitución. Inmediatamente el gobierno carrancista en Veracruz empezó a dictar las leyes necesarias. La más importante fue la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, obra de Luis Cabrera, y que estaba destinada a conseguir el apoyo del campesinado y asegurarle a Carranza el triunfo armado.

El ejército constitucionalista tuvo tiempo para reorganizarse e intensificó su campaña contra el Centauro del Norte. En el país, la situación se había vuelto extrema tras cinco años de lucha, la crisis del campo repercutía en las ciudades, las cosechas de maíz apenas alcanzaban para abastecer a los ejércitos en pugna, la producción de trigo tuvo un fuerte descenso; el comercio y transporte de mercancías era difícil ya que los ferrocarriles eran usados para trasladar a las tropas. El costo de la vida aumentó, los campesinos dejaron sus tierras sin cultivar. Villa recurrió a la venta de ganado y préstamos forzados para abastecer a sus tropas, los zapatistas luchaban y sembraban, los carrancistas se financiaron con confiscaciones y préstamos forzados. La ciudad de México sufría el acoso de todas las facciones. Era necesaria una definición y Villa se enfrentó a Obregón en cuatro grandes batallas en el Bajío. Fue el fin del poderoso ejército villista que se vio en la necesidad de replegarse a Chihuahua. Entre una derrota y otra Villa pudo aún emitir una Ley Agraria que llegó demasiado tarde, puesto que carecía ya de la fuerza para ponerla en práctica. Dicha ley dada en León, Guanajuato, el 24 de mayo de 1915, fue un intento por contrarrestar la del 6 de enero de Carranza, que propuso y llevó a cabo dotaciones de tierras en las zonas dominadas por el ejército villista, con base en la adquisición individual mediante la compra y la expropiación de las haciendas o su enajenación, con el fin de establecer pequeñas propiedades que no excedieran de 25 hectáreas.

En agosto de 1915 las fuerzas constitucionalistas ocuparon definitivamente la capital del país y en octubre los Estados Unidos otorgaron el reconocimiento al gobierno de Carranza. Pero la lucha con Villa no acabó allí, pues éste y su gente se lanzaron a una guerra de guerrillas que duró hasta su amnistía en 1920.

Los problemas internos por los que atravesaba el país seguían siendo numerosos: la Convención agonizaba aunque en abril de 1916 expedía su Programa de Reformas Político-Sociales, se pusieron en circulación los billetes infalsificables, los trabajadores exigían el pago de sus salarios en oro atemorizados por la falta de validez de sus billetes, se habían disuelto los Batallones Rojos y se siguió una política de mano dura contra los obreros, se impidió la actividad de la Casa del Obrero Mundial y sus dirigentes fueron perseguidos. Carranza tuvo que invocar la Ley del 25 de enero de

1862 para castigar los delitos contra la paz pública y el orden pues las huelgas en la ciudad de México provocaron la suspensión de los servicios públicos tales como el eléctrico, el agua y otros. Además continuaban en actividad grupos armados en diversos lugares de la República.

El Congreso Constituyente y la Constitución de 1917

En el curso del 1916 Carranza impulsó la idea de convocar a un congreso constituyente que debía introducir algunas modificaciones en la Carta Magna de 1857. Con esto se trataba de dar por terminada la lucha armada y regresar al orden legal. La convocatoria se hizo en septiembre y las sesiones se llevaron a cabo de diciembre de 1916 a fines de enero de 1917. Hubo una gran diversidad en las opiniones de los diputados, lo cual produjo la formación de dos grupos extremos: izquierdas exaltadas y derechas moderadas que se alarmaban ante algunas medidas. El grupo progresista se relacionaba con Obregón en tanto que los moderados con Carranza. Entre los primeros había muchos que pelearon en los campos de batalla y querían destruir rápidamente el pasado para entrar en el porvenir que habían soñado para México; entre ellos Francisco J. Múgica, Esteban Baca Calderón, Heriberto Jara, Cándido Aguilar, Juan de Dios Bojórquez, Rafael Martínez de Escobar, Luis Espinosa y Froylán Manjarrez. El ala moderada tuvo como núcleo fundamental a los ex diputados renovadores. La gran masa del Congreso llegó libre de partidismos y fue la que formó la mayoría equilibradora de los extremos.

El grupo obregonista estaba respaldado por el recién creado Partido Liberal Constitucionalista. La tendencia radical

logró una mayoría, que se demostró en la composición de las comisiones. Del proyecto presentado por Carranza fueron aceptados los cambios en cuanto a la organización política del país, que le reafirman su carácter presidencialista. En una serie de artículos fundamentales impuso su criterio el ala jacobina. De hecho en la Constitución quedaron incorporadas las propuestas y demandas de las diversas corrientes revolucionarias.

La Carta Magna está conformada por los siguientes títulos: I. De las garantías individuales. II. De la soberanía nacional y de la forma de gobierno. III. De la división de poderes. IV. De las responsabilidades de los funcionarios públicos. V. De los Estados de la Federación. VI. Del trabajo y la previsión social. VII. Prevenciones generales. VIII. De las reformas a la Constitución. IX. De la inviolabilidad de la Constitución.

Como la del 57, la Constitución de 1917 establecía el sistema federal, la separación de poderes, la no reelección, un Poder Legislativo en dos Cámaras, y una Comisión Legislativa Permanente. A diferencia de su antecesora, dio gran fuerza al Ejecutivo.

Siguiendo lo dispuesto en los transitorios de la Constitución, Carranza convocó a elecciones para presidente y para diputados y senadores al xxvii Congreso de la Unión. El 1 de mayo de 1917 Carranza rindió protesta como presidente constitucional.

A pesar de que se había proclamado una nueva Constitución el orden constitucional no se había restablecido en todo el país; muchos estados se demoraron meses y años en adherirse al pacto federal, porque continuaban en ellos los movimientos armados. Para poner fin a los movimientos rebeldes, el Ejecutivo procedió junto con el Secretario de Guerra y Marina a reorganizar los antiguos cuerpos del ejército en divisiones, brigadas, batallones y regimientos, suprimiéndose las comandancias militares y aumentándose los salarios.

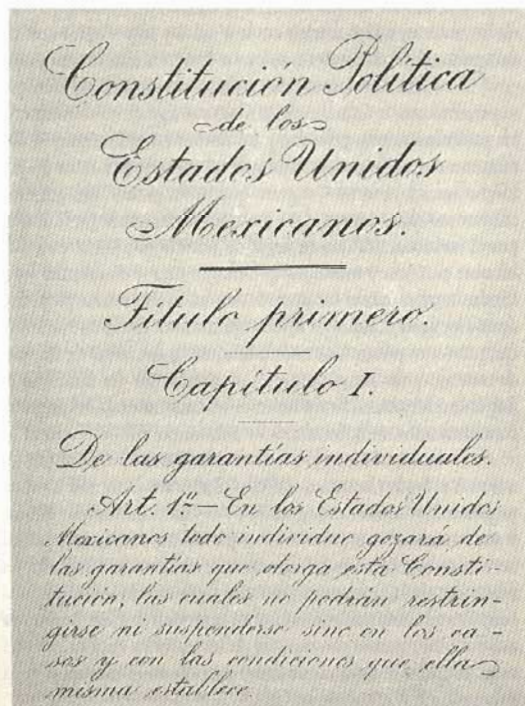
La nueva Constitución trajo la protesta de los Estados Unidos ya que consideraban que los artículos 3º, 27 y 123 lesionaban los intereses de los extranjeros, a ella se sumó la queja de las compañías petroleras que veían afectados sus intereses ya que el gobierno de Carranza trataba que los hidrocarburos quedaran bajo el dominio de la nación. El conflicto tendría sus puntos culminantes en los gobiernos que siguieron a Carranza.

Formalmente la Revolución había terminado y se vivía bajo un nuevo orden constitucional pero la calma no había llegado al país: se padecía escasez de moneda, bandidaje, hambre, epidemias, muchos pueblos pedían restituciones de tierra y dotaciones, el desempleo era elevado, eran frecuentes las huelgas y los problemas religiosos, las restricciones económicas y las grandes dificultades en la aplicación de algunos de los preceptos constitucionales. Continuaban levantados en armas algunos grupos principalmente el zapatista, cuya lucha se debilitó con el asesinato de su caudillo en abril de 1919.

Las turbulencias de los años veinte

En las elecciones para el Congreso de la Unión de julio de 1918, el Partido Liberal Constitucionalista, mejor organizado que otros partidos, tuvo la mayoría, pero hubo múltiples acusaciones de fraude. La recién instalada XXVIII Legislatura se caracterizó por su resistencia frente a Carranza ya que sus integrantes tenían preferencia hacia Obregón. Este, desde su retiro en Sonora, esperaba verse favorecido para suceder al presidente en los comicios de 1920, pero como Carranza no daba señales de favorecerlo, decidió lanzar su candidatura en junio de 1919.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
AGN, Fondo Enrique Díaz, Delgado y García



Carranza quiso imponer en el gobierno a un civil, pues pensaba que era la mejor opción para el país, que frenaría los anhelos de dirección política de los nuevos líderes surgidos de la Revolución. Al llegar el momento del cambio de gobierno, cuando Carranza justificaba sus acciones aduciendo que obedecía a la necesidad de cerrar el paso al militarismo, los generales, que se sentían con más derecho para dirigir al país, se enfrentaron al presidente.

El Partido Nacional Democrático lanzó la candidatura del ingeniero Ignacio Bonillas, elegido por el presidente. Para consolidarlo, Carranza convocó a una junta de gobernadores, a la que asistieron los que le eran fieles; por su parte los obregonistas aprovecharon esta oportunidad para asegurar ante la opinión pública que Carranza quería intervenir en el proceso electoral. Los diputados acusaron al presidente de convertir al Ejecutivo en partido político y las diferencias entre carrancistas y obregonistas se acentuaron. Las hostilidades comenzaron en Sonora, entre el gobernador De la Huerta y Carranza, por una serie de desacuerdos sobre la entidad.

La rebelión se concretó en el Plan de Agua Prieta en el que se desconocía al presidente, se nombraba jefe del Ejército Libertador Constitucionalista al gobernador de Sonora, Adolfo de la Huerta, y se proponía que al triunfo del movimiento el Congreso de la Unión eligiera un presidente provisional que llamara a elecciones

Obregón y Calles, figuras relevantes en la vida de México en los años veinte.



inmediatas para designar el gobierno legal. Una semana después de proclamado el Plan, prácticamente todo el ejército se había sumado a la sublevación y Carranza tuvo que abandonar la ciudad de México acompañado de una reducida escolta, rumbo a Veracruz. En Tlaxcalantongo, Puebla, fue asesinado el 21 de mayo de 1920.

Como consecuencia de estos sucesos, en la capital se inició el debate para designar presidente provisional. Hubo en la Cámara de Diputados y el Senado una fuerte lucha interna para designar al candidato que se escogería de los tres o cuatro personajes que tenían posibilidades. Los obregonistas, que eran mayoría en la Comisión Permanente de la Legislatura, inclinaron la balanza hacia Adolfo de la Huerta, en consecuencia los gonzalistas, partidarios de Pablo González, tuvieron que aceptar su derrota.

El gobierno provisional de la República, pese a la oposición del general Plutarco Elías Calles y de algunos otros, buscaba negociar con Villa para acabar con su rebeldía. Después de varias tentativas Villa acordó con los enviados de De la Huerta deponer las armas y retirarse a la vida privada en la hacienda de Canutillo, cedida por el gobierno. El convenio se firmó en Sabinas, Coahuila, en julio de 1920. Con ello finalmente concluía la rebelión en el norte y De la Huerta lograba la pacificación del país.

El 5 de septiembre se efectuaron las elecciones presidenciales y en diciembre tomó posesión como presidente constitucional Álvaro Obregón. Había triunfado sobre su más cercano oponente por más de un millón de votos. El movimiento de Agua Prieta fue el producto de un reacomodo de las fuerzas dentro del grupo dominante y los problemas a los que se enfrentaron Obregón y luego Calles fueron primordialmente de orden político. Tuvieron que establecer una posición de predominio con relación al resto de los grupos revolucionarios. Asimismo el papel del Congreso fue más político que legislativo.

Obregón, buen estratega, comprendió que para afianzarse en el poder era necesario que su triunfo militar y electoral se convirtiera en un triunfo social y político, transformando al Estado en uno auténticamente nacional y por encima de todos los grupos. Para lograr esto era necesario poner en práctica lo que establecía la Constitución: dar satisfacción a las demandas de los campesinos y de los obreros, así los tendría como aliados y su poder no vendría solamente de los militares sino que se apoyaría una base popular.

Pocos días después de ser declarado presidente, Obregón se presentó ante la Cámara y en un discurso significativo estableció las prioridades de su gobierno y los límites entre los cuales se debían mover los diputados. Pensando tal vez que iba a tener un gobierno agitado, con un Congreso que había ganado una posición fuerte e independiente, pidió a los legisladores que se preocuparan por el futuro de México en lugar de hacerlo por los intereses de bloques políticos y mencionó que en esos días se discutirían leyes fundamentales para el futuro de la nación. Estos eran los proyectos de una ley agraria, la Ley de Ejidos, aprobada en diciembre de 1920, que privó a los jefes militares de la facultad de distribuir tierras; una del trabajo y un proyecto para la organización del Banco de la República Mexicana, banco único de emisión, además del proyecto para la creación de la Secretaría de Educación Pública Federal.

En la práctica, el sistema de partidos no dio buenos resultados. Ya desde Carranza, el Poder Ejecutivo comenzó a tomar preponderancia sobre el Legislativo y el Judicial. Aunque México tenía formalmente un sistema pluripartidista, los partidos políticos no desempeñaron papel alguno, es decir formular y articular las demandas de la población, sino que sirvieron de instrumento a caudillos y líderes que por lo general se servían de ellos para lograr sus fines. El carácter personalista de los partidos explica su corta vida, ya que si el líder triunfaba el partido tenía injerencia en la vida política; si no, desaparecía.

Para las elecciones de 1924 grupos enemigos de Obregón y amigos de Adolfo de la Huerta presionaron a éste para que lanzara su candidatura. Sin embargo, el elegido fue Calles y el Partido Socialista del Sureste se encargó de destaparlo.

Había en el ambiente fuertes rumores de rebelión y obregonistas y delahuertistas se movían tratando de ganar adeptos. De la Huerta aceptó firmar el Plan de Veracruz y rompió con el gobierno. En el documento se mencionaba, entre otras cosas, que Obregón quería acabar con la independencia del Poder Legislativo y que utilizó amenazas y sobornos para tener Cámaras serviles e imponer a su candidato. La principal bandera de los insurrectos fue la misma que usó Obregón contra Carranza: la imposición.

Tras varios meses de lucha la rebelión delahuertista fue sofocada y en los comicios de julio de 1924 llevaron al poder a Calles. Ante el Congreso, instalado esta vez en el recién creado Estadio Nacional, el nuevo presidente tomó posesión.

Calles, más que Obregón, era considerado como miembro del ala progresista de la Revolución por su abierta actitud hacia las demandas de los grupos campesinos. Asimismo intentó establecer una relación armoniosa entre los obreros organizados en la CROM y el gobierno. Sin embargo este grupo todavía no podía sustituir al ejército como su mayor apoyo.

También se dictaron leyes que ayudaron a la reorganización económica y agraria: se estableció un impuesto permanente a la renta, que provocó airadas reacciones, pero que permitió al Estado jugosas entradas; se creó el Banco de México; también el Banco de Crédito Ejidal y la Comisión Nacional Bancaria, encargada de vigilar a los bancos y asegurarse de su correcto funcionamiento; se aprobó la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, más conocida como Ley Agraria o Ley Bassols y se constituyeron las Comisiones de Irrigación y Caminos.

Hay varios aspectos interesantes a nivel nacional e internacional que influyeron en los gobiernos de Calles y el Maximato; en ellos el Congreso de la Unión tuvo una activa participación.

La incipiente estabilidad se rompió en 1926 al enfrentarse a la Iglesia al Estado. Desconociendo los cambios operados en los años de Revolución la Iglesia católica intentó recuperar privilegios. La oposición no se tradujo inmediatamente en acciones efectivas, pero durante todo el gobierno de Obregón las relaciones fueron tensas. Se creó en esos años la Asociación Católica de Jóvenes Mexicanos y el gobierno expulsó al nuncio apostólico por declaraciones políticas hostiles de la alta cúpula católica. La situación se agravó durante el gobierno de Calles, que en cierta medida alentó las acciones jacobinas, y publicó en junio de 1926 una serie de leyes que controlaban los intereses católicos y señalaban penas para los infractores de la ley. Declaraciones hostiles en contra de la Constitución en 1926 provocaron el cierre de escuelas y conventos por parte de las autoridades civiles y la expulsión de sacerdotes extranjeros. En respuesta, la Liga Nacional de la Defensa de la Libertad Religiosa decretó un boicot para crear una crisis económica. En septiembre, al iniciarse el periodo ordinario de sesiones del Congreso, Calles informó del cierre de escuelas, iglesias y conventos y de la expulsión de sacerdotes extranjeros. A los pocos días el Episcopado sometió al Congreso una petición en la que decía tener unos dos millones de firmas para solicitar que algunos preceptos constitucionales fueran derogados y otros se reformaran, pero la petición fue rechazada por el Congreso con el argumento de que el Episcopado no tenía la capacidad legal para presentar una petición en el terreno político. La Iglesia suspendió el culto y no tardó en estallar la rebelión armada. La rebelión cristera, que se centró en los estados de Jalisco, Guanajuato, Colima y Michoacán, tuvo carácter rural, aunque su dirigencia, la LNDLR era urbana. La pacificación fue lenta; en 1928 Calles tuvo

conversaciones con el alto mando eclesiástico pero no se llegó a una solución. Finalmente se lograron los acuerdos y en 1929 la Iglesia reanudó el culto y el ejército cristero se rindió; por su parte el gobierno, sin modificar sus disposiciones anteriores se comprometió a aplicarlas con espíritu de avenencia.

Como consecuencia de la desilusión ocasionada con el desarrollo de la vida nacional luego de la lucha revolucionaria, de la falta de entusiasmo por cumplir los principios establecidos en la Constitución, surgió el movimiento vasconcelista, quien fuera ministro de Educación con Obregón rompió con el grupo gobernante y en 1929 lanzó su candidatura a la presidencia con un programa que centró su campaña en la denuncia del vacío moral del grupo en el gobierno. Su impacto en los centros urbanos fue importante. Pese a insistir en que había triunfado en las elecciones, no tuvo la fuerza militar para imponerse y dejó el país.

La sucesión presidencial que tendría lugar en 1928 provocó otra crisis; a pesar de ser Calles el presidente, Obregón continuaba siendo la figura política más importante. Calles consideró que Arnulfo R. Gómez era el indicado para sucederle, en tanto que Obregón apoyó al general Francisco Serrano, secretario de Guerra. Para resolver esta situación Obregón decidió que el más indicado era él mismo.

Para obtener la candidatura Obregón logró que el Congreso modificara la Constitución y permitiera reelección siempre y cuando ello no fuese para un periodo inmediato. Con ello se rompió una de las banderas de lucha de la Revolución; se dijo en ese entonces que se renunciaba de manera consciente al democrático ideal de la no reelección. El proyecto de reformas al artículo 83 constitucional fue aprobado por unanimidad de 139 votos en los términos siguientes: "Artículo 83. El presidente entrará a ejercer su encargo el 1 de diciembre; durará en él seis años y nunca podrá ser reelecto para el periodo inmediato..." En diciembre se declaró que la mayoría de las legislaturas de los estados aprobaban las reformas y se turnaron al Senado.

Las elecciones se llevaron a cabo y el 1 de junio de 1928, el Congreso declaró a Obregón vencedor, sin embargo un mes después sería asesinado. El país entró en una nueva crisis, ahora porque los obregonistas que se habían separado totalmente de los callistas veían afectado su futuro. Calles llamó a los principales jefes militares para decidir quién ocuparía provisionalmente la presidencia y fue designado Emilio Portes Gil. Por consiguiente se le nombró primero Secretario de Gobernación y luego el Congreso lo designó presidente provisional.

Uno de los últimos actos de Calles como presidente y quizá de importancia trascendental para el sistema político mexicano, fue la creación de un partido que agrupara a todas las corrientes, el Partido Nacional Revolucionario. Las funciones que desempeñaría fueron múltiples; dio fuerza a los candidatos, evitó la anarquía de las luchas electorales que dividían a los revolucionarios y permitió la participación de todos aquellos que se incorporaran a él.

Con la creación del PNR de hecho los partidos improvisados o electoreros desaparecieron, y éste surgió como la unión de todos los sectores revolucionarios, declarando como su meta el cumplimiento de los postulados de la Constitución de 1917. Sus fundadores fueron altos jefes militares, caciques y líderes campesinos y obreros. Mucho tiempo después llegó a tener gran importancia la organización e incorporación de los obreros y campesinos. En el programa se dio gran énfasis a la necesidad de conciliación nacional, siendo el órgano de ella el Estado, además de que éste debía asumir un papel preponderante en la promoción del desarrollo económico, sin impedir el crecimiento del sector empresarial y respetando los derechos del trabajador. Desde un principio quedó

establecido que la oposición controlada era aceptada, pero que no se le permitiría actuar de manera efectiva. Desde 1935 el presidente asumió formalmente la jefatura del Partido y toda discrepancia entre éste y el gobierno desapareció.

En las elecciones de 1929, para sustituir a Emilio Portes Gil, el Partido pudo por primera vez demostrar su efectividad. La designación favoreció a Pascual Ortiz Rubio, que sin ser una figura destacada permitió a Calles conciliar sus intereses con los de los obregonistas.

Antes de las elecciones un grupo de militares encabezado por Gonzalo Escobar guió la última gran rebelión militar en marzo de 1929 y en el Plan de Hermosillo acusó a Calles de querer perpetuarse en el gobierno, culpándolo del asesinato de Obregón. Los escobaristas corrieron con mala suerte y al poco tiempo la revuelta fue sofocada.

Aprovechando su regreso triunfal después de la campaña, Calles expidió, en mayo de 1929, una declaración en la que anunciaba su renuncia a la Secretaría de Guerra y su regreso a la vida privada. Se refirió al fracaso político de la Revolución, al mismo tiempo que expresaba satisfacción por el progreso hecho desde 1910 en lo económico-social, la administración y la construcción. La Revolución, según dijo, había sido un fracaso con respecto a la democracia y al voto. Señaló que prácticamente resultaba imposible para el presidente hallar el remedio, concluyó que eran los verdaderos partidos políticos los que tenían que remediar la situación y pidió al PNR reparar los errores que la Revolución había cometido en materia política.

Esta última rebelión sirvió para acelerar el proceso de concentración del poder en el centro, que recayó en el Jefe Máximo de la Revolución, el general Calles, y quien lo ejerció entre 1929 y comienzos de 1935.

Se gesta el cambio

Al final del mandato de Calles, México estaba empezando a mostrar un rostro diferente ya que la continuidad en el poder permitió al grupo gobernante ensayar nuevas formas de convivencia. La inversión que se efectuó para transformar los servicios públicos, las vías de comunicación y la economía en general, hizo que hubiera un gran movimiento de capitales lo que generó una clase social económicamente fuerte dentro y fuera del aparato del Estado. Por otro lado la necesidad de crédito extranjero hizo que se bajara el tono a las actitudes nacionalistas.

Los gobiernos que siguieron a Calles (1928-1934), conocidos como el Maximato, porque reconocían a aquél como Jefe Máximo de la Revolución fluctuaron entre resolver los problemas planteados por la Revolución o abandonarlos. Las demandas de la sociedad seguían siendo fuertes y el cambio no se detuvo, pero su ritmo de desarrollo se volvió lento.

En el programa que elaboró para el breve plazo de su interinato (1 de diciembre de 1928-5 de febrero de 1930), Emilio Portes Gil expresó que la tarea más importante de su gobierno consistiría en garantizar la limpieza de las próximas elecciones presidenciales, y, consciente de que había ya un camino trazado, se concretaría al estricto cumplimiento de la Constitución, en especial de los artículos 27 y 123.

Durante su gobierno se envió al Congreso el proyecto de Código Federal del Trabajo y se promulgó el Código Penal, además el Legislativo trabajó con los códigos de procedimientos civiles y penales, sus leyes reglamentarias y la Ley Orgánica del Ministerio Público.

Cuando llegó el momento de las elecciones se expresó la fuerza del Partido ideado por Calles que inclinó la balanza en favor del candidato oficial, Pascual Ortiz Rubio.

En este periodo (5 de febrero de 1930-4 de septiembre de 1932) el Ejecutivo envió al Legislativo, para su aprobación una modificación al artículo 120 de la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales, para dar a Ensenada el carácter de capital del Territorio Norte de Baja California, en lugar de Mexicali; y dos veces los artículos 43 y 45 de la Constitución: una para extinguir el Territorio de Quintana Roo, cuya superficie fue añadida a Yucatán y Campeche, y otra para fijar en el paralelo 28, la línea divisoria entre los territorios Norte y Sur de Baja California. Además el Ejecutivo y el Legislativo trabajaron en las siguientes leyes: Orgánica de los Tribunales de la Federación, Aeronáutica Civil, sobre Planeación General de la República, Nueva Ley Minera, Reglamentaria del artículo 28 constitucional, de Instituciones de Crédito y de Títulos y Operaciones, de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Agrarios y de Asociaciones Agrarias; se expidieron también el Código Penal para el Distrito y Territorios Federales y el Código de Procedimientos Penales; se puso en vigor la Ley Federal del Trabajo, cuyo proyecto fue elaborado en el régimen anterior, reglamentaba el artículo 123 constitucional, en ella se aceptaba el contrato colectivo y se establecieron las Juntas de Conciliación y Arbitraje, entre otros muchos puntos. Esta legislación dio una gran fuerza al Eslrado sobre los obreros.

Correspondió a Ortiz Rubio decretar dos cuestiones que fueron muy debatidas en el Congreso: la abolición de la pena de muerte y la Doctrina Estrada, por la que México no calificaba ni criticaba el derecho de otras naciones para sustituir a sus gobiernos, limitándose a mantener o retirar a sus agentes diplomáticos en esos países.

La condición del presidente en el gobierno era difícil, ya que sus secretarios entraban o salían de acuerdo a los deseos de Calles. El 1 de septiembre de 1932 el presidente rindió su informe ante el Congreso y dos días después renunció a su cargo, con lo que la fuerza de Calles quedó a la vista. El Congreso designó en forma unánime al general Abelardo L. Rodríguez como presidente provisional, que desempeñó el cargo hasta el fin del periodo en noviembre de 1934.

En marzo de 1933 se reunió el Congreso General, en periodo extraordinario de sesiones, convocado por la Comisión Permanente, para reestablecer el principio de la No Reelección: "Artículo 83. El presidente entrará a ejercer su encargo el 1 de diciembre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto".

También el Congreso aprobó las reformas al artículo 3º constitucional propuestas por el Ejecutivo, por las cuales empezó a regir la educación socialista. Se decretó el salario mínimo y se expidió la Ley de Servicio Civil, que amparaba a los trabajadores del gobierno y aseguraba su estabilidad de empleo. Se fundó Nacional Financiera y el organismo estatal Petróleos Mexicanos (Petromex).

Para mediados de los años treinta la desaparición de los grandes caudillos, la profesionalización del ejército, la extensión de las comunicaciones que ampliaron la influencia del centro, la conversión de los altos jefes militares en exitosos hombres de negocios, la participación de las masas populares en el PNR y la reforma agraria son elementos que indicaban la transformación del régimen político de México.

Las reformas del cardenismo

En la Convención Nacional del PNR en diciembre de 1933, se enfrentaron dos concepciones opuestas: la callista tradicional y la renovadora. El resultado fue la elección de Lázaro Cárdenas como candidato a la presidencia y la elaboración de un plan sexenal cuyo contenido, acorde en gran parte con los postulados radicales, serviría de base al próximo gobierno.

Lo intenso y extenso de la campaña realizada por Cárdenas le permitió conocer a fondo el país que iba a gobernar; los conflictos, anhelos y necesidades de su gente. El 1 de julio de 1934 Cárdenas ganó sin dificultad las elecciones con más de 2 millones de sufragios. Siguiendo los lineamientos del Plan Sexenal, el apoyo que Cárdenas otorgó desde los inicios de su gobierno a las demandas de obreros y campesinos despertó una fuerte oposición entre los grupos de filiación callista, quienes veían amenazadas sus posiciones e intereses ante el rumbo que estaba tomando la situación en el país.

Las reacciones del Jefe Máximo no se hicieron esperar. En una entrevista de prensa concedida al senador Ezequiel Padilla, en junio de 1935, el general Calles condenó el clima de agitación laboral y se manifestó en contra de las divisiones en el interior del Partido entre callistas y cardenistas y cuestionó la aparición de "Alas de izquierda" en las Cámaras por considerar que esto fomentaba el individualismo político.

La crisis política que sobrevino con este enfrentamiento reveló que la mayoría de los diputados y senadores, así como el PNR, ya no representaban al grueso de los sectores obreros y campesinos, sino solamente a los intereses de grupos articulados en el callismo, es decir, a gobernadores, líderes sindicales, etc. Así que, ante la emergencia de distintas fuerzas sociales, se hacía necesario un proceso de reestructuración tanto en las filas del partido y el Poder Legislativo como en el ejército y en los gobiernos de los estados, que respondiera a las nuevas exigencias y expectativas creadas en el país.

En la sesión de la XXXVI Legislatura de la Cámara de Diputados, efectuada el 17 de diciembre de 1935, un grupo de diputados encabezados por Luis Enrique Erro, Ignacio Gamiochipi, Manlio Fabio Altamirano y Jacinto Riva Palacio, presentaron formalmente una iniciativa (apoyada por 110 diputados) tendiente a que la Cámara baja (Diputados) se solidarizara con las disposiciones tomadas por el presidente y el Senado de la República con objeto de afrontar y resolver la situación planteada por el general Calles en contra del derecho de huelga, de las organizaciones y de sus líderes y en defensa de las instituciones, de los principios revolucionarios y de la paz pública.

Por su parte, los obreros crearon el Comité Nacional de Defensa Proletaria para manifestar el apoyo de los sindicatos obreros a las medidas adoptadas por el presidente. También entre los campesinos organizados, se realizaron importantes acciones de apoyo a la política gubernamental. Esto, sin duda, significó un elemento de suma importancia para resolver de manera satisfactoria la difícil situación que enfrentaba el país.

En 1936, luego de que Calles y los callistas fueron expulsados del país, concluyó el proceso de transformación política: las cámaras dejaron de ser callistas y se convirtieron en cardenistas, el PNR sufrió cambios no sólo en su dirigencia, sino con relación a sus objetivos y, en algunos de los estados se declararon desaparecidos los poderes o se concedió licencia forzosa y se procedió a la designación de gobernadores provisionales leales al poder central. De esta forma, los conflictos entre el ejecutivo y el legislativo en los años posteriores a la Revolución, fueron desapareciendo en la medida que el Estado posrevolucionario logró

consolidarse, teniendo como base el predominio de la institución presidencial, la uniformidad del partido oficial y el apoyo de los diferentes grupos sociales.

Sobre todo a raíz de la fundación del PNR, el Congreso fue dejando de representar los intereses locales, más aún después de la expulsión de Calles y con la desaparición del poder del Maximato, se fortaleció el presidencialismo y el Congreso dejó de ser la instancia de mediación entre las distintas facciones, lugar que asumió el Poder Ejecutivo.

La obra legislativa que caracterizó este periodo estuvo orientada a fomentar el nacionalismo y la soberanía a fin de establecer un sólido principio de independencia económica en favor de los trabajadores. En este sentido, el Congreso de la Unión concedió facultades extraordinarias al Ejecutivo para legislar en lo que a bienes de propiedad federal se refiere, por lo que el 31 de agosto de 1935 se publicó, en el *Diario Oficial*, la Ley de Nacionalización de Bienes cuyo objetivo fue asegurar que todos los bienes que nacionalizaba el artículo 27 constitucional quedaran bajo el dominio efectivo del gobierno.

También por iniciativa presidencial, y a pesar de la oposición de los líderes patronales, se aprobó el 22 de septiembre de 1936 la Ley de Expropiación, aclarando que este precepto se aplicaría no sólo por causa de utilidad pública sino por razones de interés social. Esto permitiría al Estado, previa indemnización, llevar a cabo la ocupación temporal o expropiatoria de los bienes muebles e inmuebles. Años más tarde, estas leyes servirían de base para efectuar dos actos de gran trascendencia en la vida económica y social del país: la nacionalización de los ferrocarriles que convirtió a los trabajadores mexicanos en administradores de los bienes de la empresa y la expropiación del petróleo que hasta entonces había estado en manos de compañías extranjeras, pero que en adelante formaría parte de los bienes nacionales.

Por iniciativa presidencial, y a pesar de la oposición de los líderes patronales, se aprobó el 22 de septiembre de 1936 la Ley Federal de Expropiación. AGN, Fondo Enrique Díaz, Delgado y García



Esta labor nacionalista continuó cuando, en agosto de 1938, el Ejecutivo remitió a la Cámara de Diputados, un proyecto de Ley sobre la Industria Eléctrica, en la que se otorgaba al Estado el control y la dirección de las actividades de los concesionarios, para el suministro de energía eléctrica en bien del interés nacional.

En el ámbito educativo, a Cárdenas le tocó hacer efectiva la reforma del artículo 3° que establecía una educación socialista.

Se concedió particular importancia a la instrucción rural e indígena, al cooperativismo y al espíritu de asociación entre los educandos. Pugnó por la cooperación desinteresada y eficaz de los maestros, libre de prejuicios y de "influencias perversas". Se abrieron escuelas nocturnas para obreros y otras llamadas "Artículo 123" e "Hijos del Ejército". Para coordinar la acción indigenista se creó el Departamento de Asuntos Indígenas, encabezado por el profesor Luis Chávez Orozco. Se fundó el Instituto Nacional de Antropología e Historia y, para alcanzar mayor autonomía en el campo tecnológico, se creó el Instituto Politécnico Nacional.

Otro hecho de gran trascendencia fue, sin duda, la transformación del PNR en Partido de la Revolución Mexicana (PRM), en 1938, cuyo principal objetivo fue la incorporación de las grandes organizaciones de masas al proyecto de nación. El nuevo partido se organizó sobre una base corporativa formada por cuatro sectores: obrero, campesino, popular y militar. Bajo este nuevo concepto, las principales fuerzas políticas oficiales quedaron reorganizadas y controladas por el Ejecutivo.

A partir de entonces, el criterio seguido para la integración de las cámaras tuvo que ver con el esquema de representación sectorial adoptado por el partido. El Congreso incorporó a los representantes de las organizaciones populares corporativizadas con las que el Estado había contraído su pacto social.

Asimismo, en 1936, el movimiento obrero, cuya actividad huelguística se había incrementado considerablemente, se organizó bajo la protección del gobierno en una nueva central: la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y dos años más tarde, en 1938, los campesinos fueron agrupados en torno a la Confederación Nacional Campesina (CNC). Ambas centrales quedaron articuladas dentro del partido oficial. Para entonces, el afianzamiento del presidencialismo junto con la creación del PRM, marcaron una nueva etapa en la caracterización del sistema político mexicano.

Lo intenso de las reformas adoptadas en materia agraria, educativa, obrera y empresarial, aunado a la política internacional en apoyo a la República española, crearon un clima de graves tensiones sociales para el gobierno, lo que condujo a que la política cardenista entrara, para 1938, en su fase de moderación.

El descontento provino tanto de asociaciones conservadoras como la Unión Nacional Sinarquista (UNS, fundada en 1937) y el Partido Acción Nacional (PAN, creado en 1939), como de sectores que formaban parte del mismo grupo en el poder; tal fue el caso de la rebelión cedillista que se produjo en ese mismo año en San Luis Potosí. Con la derrota de Saturnino Cedillo se cerró el último capítulo de los hombres fuertes y el caudillismo a nivel regional heredado de la Revolución, para afianzar el proceso de centralización política.

Si a esto añadimos la crisis económica derivada del excesivo gasto social, la amenaza de una guerra civil y la agitada vida política con vistas a las elecciones de 1940, entenderemos por qué la decisión del presidente, al nombrar a su sucesor, se inclinó en favor de la moderación representada por Manuel Ávila Camacho.

La unidad nacional y el Congreso de la Unión

El 12 de septiembre de 1940, la Cámara de Diputados declaró Presidente electo a Manuel Ávila Camacho, cuyo gobierno estuvo basado en la conciliación y la unidad nacional. Esta política produjo un cambio mínimo pero significativo en la composición de la cámara baja, pues si bien hasta antes de 1940 todos los diputados eran miembros del partido oficial, después de ese año, los partidos de oposición lograrán ingresar a la cámara y constituir el 5% del total. Esto rompió con la tradición que por años impidió la más mínima oposición en el Legislativo.

La tarea principal de Ávila Camacho consistió en estabilizar el sistema social y político puesto en peligro por las intensas reformas cardenistas, eliminar los resabios de radicalismo y conducir al país por la vía de un mayor crecimiento industrial, y para ello aprovechó la coyuntura económica creada por la Segunda Guerra Mundial, iniciada en 1939.

Ante el panorama internacional y el ingreso de los Estados Unidos a la guerra el 8 de septiembre de 1941, después del ataque japonés a Pearl Harbor, hubo la necesidad de reforzar el espíritu de unidad entre las distintas fuerzas políticas. Uno de los primeros frutos se dio en el Congreso; ambas cámaras acordaron la creación, con los miembros de las dos facciones en pugna, del Comité Parlamentario Antifascista.

Así surgiría, en febrero de 1943 con el apoyo del PRM y del presidente Ávila Camacho, y bajo el imperativo de la unidad nacional, la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP). Durante la asamblea constitutiva se diría que la necesidad de organizar al nuevo sector surgió de la necesidad de contrarrestar a los elementos contrarrevolucionarios que amenazaban dividir a la familia mexicana. Sin embargo, este organismo sirvió para institucionalizar la disciplina y el reclutamiento de una clase política (funcionarios, legisladores, gobernadores, etc.) y para "equilibrar" a las representaciones camorales de los otros dos sectores.

Del 1 de febrero al 22 de marzo de 1941 la XXXVIII Legislatura de la Cámara de Diputados sesionó para estudiar varios proyectos de ley, entre ellos, la iniciativa presidencial de reformas a la Ley Federal del Trabajo, cuyo objetivo era "regularizar" el derecho de huelga, a fin de evitar que se hiciera mal uso de las prerrogativas que el mismo derecho concedía a los trabajadores.

También por iniciativa del presidente de la República, se reformó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado y se creó la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, con el propósito de apoyar el cumplimiento de los postulados del artículo 123 constitucional: auxiliar al trabajador en sus relaciones con la clase patronal y responsabilizar al Estado para que promoviera la elevación integral de los trabajadores.

Por otro lado, el Ejecutivo reformó la Ley de Cámaras para evitar que se mantuviera un solo frente patronal, poderoso económicamente y en manos de un sector extremadamente conservador. Así que propuso separar a los comerciantes de los industriales, y a éstos entre sí. De esa manera, además de la ya existente Confederación de Cámaras Patronales (Coparmex) surgieron las confederaciones de Cámaras de Comercio (Concanaco), de Cámaras Industriales (Concamin) y de Industrias de Transformación (Canacimtra).

La reforma agraria disminuyó considerablemente con relación al sexenio anterior. En 1942 se modificó el Código Agrario que favoreció el desarrollo de la pequeña propiedad en detrimento del sistema ejidal, principalmente del ejido colectivo tan apoyado durante el cardenismo; al mismo tiempo se redujo en forma importante el apoyo a las organizaciones de masas. Las



El Congreso autorizó al presidente Ávila Camacho el envío de tropas mexicanas a los frentes de guerra.

aspiraciones de miles de campesinos por obtener tierras, créditos accesibles, o de legalizar su propiedad, se toparon con la lentitud de un aparato burocrático que bien pronto enfriaba las esperanzas de obtener una solución satisfactoria.

Después del hundimiento de los barcos petroleros mexicanos "Potrero del Llano" y "Faja de Oro", por submarinos nazis, el presidente de la República informó al Congreso de la Unión de la situación internacional y éste le concedió facultades extraordinarias para declarar el estado de guerra entre México y las potencias del Eje. Producto de esta situación, en agosto de 1942, entró en vigor la Ley del Servicio Militar Obligatorio para los jóvenes mayores de 18 años. Días después quedó constituido el Consejo General de la Defensa Civil, organismo creado con motivo del ingreso de México a la guerra. El ex presidente Lázaro Cárdenas fue designado Secretario de la Defensa Nacional, nombre que desde 1937 había adoptado la Secretaría de Guerra.

A partir de que México rompió su neutralidad y se situó en favor de los países aliados, las relaciones con los Estados Unidos mejoraron considerablemente. Este acercamiento redundó en un notable impulso al crecimiento económico del país; se fortaleció el comercio exterior, lo que benefició la importación de maquinaria agrícola e industrial y la exportación tanto de mano de obra como de productos agrícolas, fundamentales para la captación de divisas.

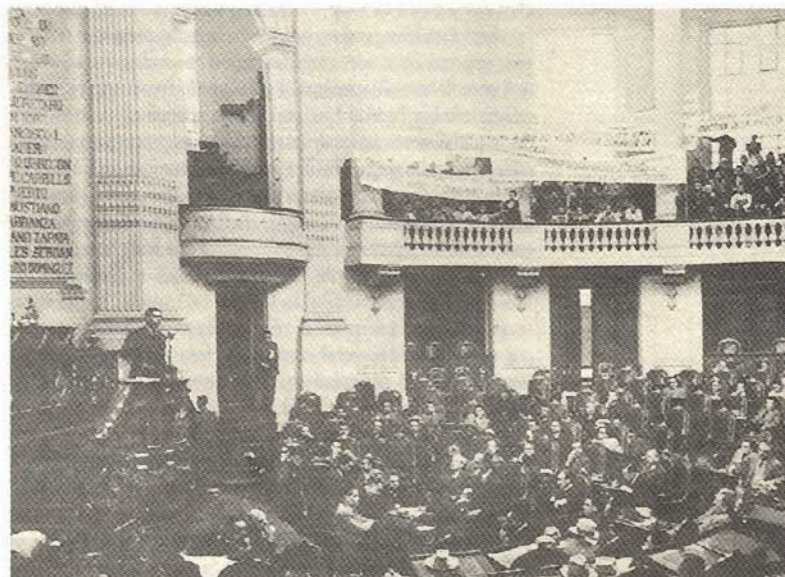
Asimismo, el Congreso autorizó al presidente el envío de tropas mexicanas a los frentes de guerra, a fin de salvaguardar la integridad y soberanía de nuestro territorio. Pues si bien la fracción IV del artículo 89 de la Constitución facultaba al Ejecutivo para disponer de las fuerzas permanentes para la seguridad interior y la defensa exterior, tal facultad en lo que concierne a la salida de contingentes armados fuera de los límites del país, se encontraba condicionada por la autorización del Senado en virtud de lo dispuesto por el artículo 76 constitucional. Así, en 1944 fue enviado al Pacífico el Escuadrón 201.

En poco tiempo y como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial, México inició el tránsito de una economía predominantemente agraria a una de tipo industrial. La Ley de Industrias de Transformación creada en 1941, constituyó el pri-

mer paso para rodear a la creciente actividad industrial de la protección necesaria para sobrevivir a la competencia extranjera, además permitió a través de estímulos fiscales y tarifas arancelarias altas, la creación de una estructura fabril mecanizada destinada a satisfacer el mercado interno.

En este mismo año, el Ejecutivo sometió una iniciativa para crear la Ley del Seguro Social. En la exposición de motivos el presidente destacó la importancia de proteger al trabajador de los riesgos tanto en el desempeño de sus funciones como de aquellos derivados de la vejez, las enfermedades generales o la muerte prematura. Además pretendía ser un complemento al salario del obrero, en la medida que otorgaba prestaciones que de otra manera le sería difícil obtener. Con base en esta ley surgió en 1943 el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Sesión de la Cámara de Diputados que aprueba la Ley del Seguro Social. AGN. Fondo Hermanos Mayo



En el aspecto educativo, el gobierno se dio a la tarea de realizar una cruzada nacional de alfabetización. En agosto de 1944, por iniciativa presidencial, se expidió la ley que promovía la Campaña Nacional contra el Analfabetismo. Su importancia fue evidente ya que en esa época el país contaba con un 47.88% de analfabetos, es decir, casi la mitad de sus habitantes no sabía leer ni escribir. La educación en esta época se concibió como un medio indispensable para la unidad y la industrialización. Era necesario inculcar un nacionalismo, a la vez que preparar obreros calificados, técnicos y científicos útiles al desarrollo nacional.

Si bien la reforma del artículo 3° no se llevó a cabo sino hasta fines del periodo avilacamachista, en 1942 se promulgó una nueva Ley Orgánica de Educación. Para unificar los programas y métodos de estudio en todo el país se creó el Consejo Nacional Técnico de la Educación. También se restablecieron en 1942 las Misiones Culturales, grupos de maestros, artesanos, etc., encargados de llevar educación a comunidades aisladas. Se crearon diversas instituciones como la Escuela Normal Superior y el Instituto de Capacitación del Magisterio. La iniciativa privada creó por su parte el Instituto Tecnológico de México y el Instituto Tecnológico de Monterrey.

A pesar de la aparición de nuevos partidos en la esfera política, la XXXIX Legislatura de la Cámara de Diputados estuvo formada casi en su totalidad por miembros del PRM. De 147 diputados, 144 pertenecían al partido oficial mientras que 3 eran "independientes", es decir, disidentes del PRM, ya que ni el PAN ni la Liga de Acción Política, fundada en 1940 por Narciso Bassols, lograron hacer llegar a algunos de sus candidatos.

En julio de 1943 habría de renovarse la Cámara de Diputados, cuerpo en el que la izquierda oficial había dominado los dos años anteriores por su alianza con el líder Leobardo Reynoso y los suyos frente al grupo avilacamachista de Alfonso Corona del Rosal. Esta situación incomodó al presidente, pues la minoría izquierdista había llegado a convertirse en un grupo de bloqueo dentro del aparato oficial y ello implicaba un serio obstáculo para su proyecto de unidad nacional. Así las cosas, había tres opciones a seguir: apoyar a la izquierda, inclinarse por la derecha o tratar de fortalecerse. Las dos primeras significaban el sometimiento del Ejecutivo y la última implicaba continuar la centralización política en torno a la figura presidencial. Esta última pareció ser la más viable, sobre todo porque la situación de guerra presentaba muchos elementos a su favor, entre ellos, disciplina y trabajo.

Con estas perspectivas Ávila Camacho preparó el terreno para imponer en la nueva legislatura, un grupo de diputados que le fueran fieles políticamente. Para lograrlo tomó como medida reformar la Ley Federal Electoral. En la exposición de motivos se decía que era necesario modificar los plazos del proceso electoral de tal forma que la integración de autoridades municipales coincidiera con la renovación de poderes federales. Así pues, en el proyecto de reformas se fijó la renovación de la Cámara de Diputados para cada tres años a partir de 1943, mientras que la de Senadores se haría cada seis a partir de 1946, al igual que el cambio en la Presidencia de la República. La Cámara baja aprobó la iniciativa sin discusión y con dispensa de trámites. La de Senadores la aprobó por unanimidad. Sin embargo, esta reforma dejaba intacto el sistema electoral controlado hasta entonces por las autoridades locales.

En décadas anteriores la Cámara de Diputados había sido un centro de debates en donde diversas corrientes que atravesaban al partido se habían confrontado, pero a finales del mandato de Ávila Camacho en nombre de la "unidad nacional", poco a poco la uniformidad en las cámaras se fue convirtiendo en la regla.

Estabilidad política y legislación electoral

Al concluir la segunda guerra mundial con el triunfo de los países aliados, el panorama político nacional e internacional habían cambiado, era necesario adaptarse a las nuevas circunstancias políticas y económicas que presentaba la posguerra. Por tanto, el gobierno decidió alinearse a la realidad que presentaba el ámbito internacional y pasar del discurso de la unidad nacional a otro donde se asumieran los enunciados de la nueva era democrática. Así, civilismo y democracia surgirían como los nuevos pilares del Estado mexicano contemporáneo.

Entre estos ajustes se dio la transformación del PRM a Partido Revolucionario Institucional (PRI), en enero de 1946. El contraste fundamental con el PNR fue el concepto "institucional", a través del cual se canceló la época de lucha de clases y se señaló el camino hacia un régimen de perfeccionamiento institucional. Para cuidar de la disciplina de los representantes electos al Congreso de la Unión, se establecieron dos secretarías de Acción Política, a cargo de un diputado y un senador respectivamente.

Con la promulgación de la Ley Federal Electoral en 1946, arranca la primera etapa en la conformación de un sistema de partidos, al otorgárseles personalidad jurídica. Se conservó el sistema de escrutinio de mayoría relativa en distritos uninominales vigente desde 1912, pero estableció la exclusividad en la participación electoral a los partidos políticos nacionales, y centralizó la organización y vigilancia de los comicios en órganos colegiados federales dominados por el gobierno. La finalidad era propiciar el surgimiento de organizaciones más estructuradas y menos coyunturales o "electoreras", a fin de controlar el surgimiento de aquellas con características y potencial desconocido.

Se crearon instancias como la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, que depositó por primera vez la organización y supervisión del proceso en un organismo federal. De igual importancia resultó la federalización del empadronamiento que quedó a cargo del Consejo del Padrón Electoral, transfiriéndole las facultades que en esa materia desempeñaban las autoridades estatales y municipales. A través de estos cuerpos se dio un paso adelante en la tarea de garantizar el buen desempeño de los comicios, eliminando las injerencias locales permeadas por intereses locales o de grupo. Asimismo se instauraron las Comisiones Locales Electorales, los Comités Distritales, la Junta Computadora y las Mesas de Casilla. Se concedió a la Suprema Corte de Justicia la facultad de intervenir para solucionar los conflictos surgidos de la votación.

Con Miguel Alemán en la Presidencia, el civilismo habría de ganar la batalla definitiva al militarismo, al igual que la industria lo haría sobre la agricultura y concretamente sobre la política proejidal. La principal preocupación no fue ya la de otorgar tierras a los núcleos de población sino más bien, la de dotar al país de una infraestructura sólida. El apoyo más importante para realizar este proyecto no serían ni obreros ni campesinos, sino el sector empresarial.

El proceso de centralización del poder era un hecho, la presidencia había adquirido supremacía política como institución, independientemente de los rasgos de su ocupante; el Estado mexicano estaba ya consolidado sobre la base del pacto social contraído a finales de los años treinta y sus principales instituciones habían adquirido sus rasgos distintivos teniendo al nacionalismo como referente ideológico.

En diciembre de 1946, se turnó a la Cámara de Senadores para su aprobación, la iniciativa presidencial de reforma al artículo 115, señalando como un "acto de conveniencia nacional" la participación de la mujer en las elecciones municipales.

Ante el fortalecimiento de la figura presidencial a partir

de 1935, los puestos de senadores y diputados carecieron de poder real, aun cuando no de prestigio. Quiénes los detentaron recibieron—además de evidentes ventajas económicas—un reconocimiento a su influencia y lealtad por parte de las autoridades que negociaban su ingreso a las cámaras. Ocupar una curul indicaba no sólo motivo de pertenencia sino la garantía de permanecer dentro del juego político.

Años más tarde, en 1949, se volvió a reformar la ley electoral con el fin de precisar algunos aspectos relativos a la organización y vigilancia de los comicios y de los que se excluyó a la Suprema Corte de Justicia. Se modificaron varios artículos de la ley, reasignando a la Procuraduría General de Justicia todas las funciones que anteriormente correspondían a la Corte.

En el mes de febrero de 1949, después de haberse publicado las reformas a la ley electoral, el PRI, el PAN y el PP, legalmente registrados, lanzaron sus candidatos a diputados federales, que ocuparían una curul del 1 de septiembre de 1949 al 30 de agosto de 1952. Posteriormente, bajo la presidencia del secretario de Gobernación, Adolfo Ruiz Cortines, se instaló la Comisión de Vigilancia Electoral, encargada de encauzar y observar el cumplimiento de la ley Electoral en las elecciones para diputados federales.

Al iniciar la década de los cincuenta, de cara a la industrialización, la sociedad mexicana experimentó cambios profundos que alteraron su fisonomía: abandonó su carácter esencialmente agrario y se transformó en una sociedad urbana e industrial. Las expectativas de mejoramiento y movilidad social condujeron a una nueva estratificación, sobre todo entre las clases altas, medias y los obreros sindicalizados que incrementaron su importancia social al amparo de la industrialización. La irrupción de los sectores medios en los años sesenta constituyó un fenómeno importante en la transformación de la estructura social. No obstante lo anterior, la tendencia al desequilibrio social se fue acentuando cada vez más, pues si bien existía un sector de la sociedad que registró una notable mejoría en sus ingresos, hubo otro que lejos de mejorar su situación, se vio severamente afectado.

Pasados algunos años, se presentó nuevamente la necesidad de revisar los procesos electorales. La ley del 4 de diciembre de 1951 significó un avance en ese sentido al establecer que los representantes del Poder Ejecutivo en la Comisión Federal Electoral, se redujeran de dos a uno y que los delegados de los partidos políticos se incrementaran de dos a tres. Además se transformó el Consejo del Padrón Electoral en Registro Nacional de Electores, dándole a esta dependencia no sólo facultades de supervisión sino ejecutivas en la integración del padrón a nivel nacional. Con esto el régimen pretendía dar muestra de una mayor apertura en materia de registro y relaciones con los partidos.

Sin embargo, la confluencia de gran cantidad de partidos registrados a partir de 1946 (Partido Acción Nacional, Partido Popular, Partido Democrático Mexicano, Federación de Partidos del Pueblo, Partido Nacionalista de México, Partido Fuerza Popular, etc.) y el peso adquirido por algunos de ellos, hicieron que el gobierno tomara medidas al respecto a fin de reducir las posibilidades de registro, obstaculizando su formación y su participación en los comicios. Para ello, en 1954 se reformó la ley electoral de 1951, con el propósito de elevar el número de afiliados para que un partido pudiera alcanzar su registro. A diferencia de la ley de 1946 que había fijado un mínimo de mil afiliados en dos tercios de las entidades federativas y un mínimo nacional de 30 000, ahora se exigía un mínimo de 75 000 militantes en todo el país, y 2 500 miembros en dos tercios de las entidades federativas. Los efectos pronto se dejaron ver. Mientras que entre 1946 y 1953 se habían concedido 16 registros (10 transitorios y 6 definitivos), de 1957 a

1963, sólo se concedió un registro y a cambio de una cancelación. El gobierno de Adolfo Ruiz Cortines se inició con las reformas de los artículos 34 y 115 constitucionales para otorgar el voto a la mujer.

En septiembre de 1954, el Poder Legislativo mexicano recibió a la primera diputada federal que representaba al estado de Baja California, Aurora Jiménez de Palacios. Al año siguiente, por primera vez en la historia del país, las mujeres emitieron su voto para elegir diputados federales y en 1958 para presidente de la República.



El Poder Legislativo mexicano recibió a la primera diputada federal.

El afán moralizador, el control sobre el comercio, la austeridad presupuestal y el empeño por reducir el costo de la vida, contribuyeron sin duda a mejorar la imagen del gobierno tan deteriorada a finales del alemanismo.

Sin embargo, a partir de la segunda mitad del régimen se dieron las primeras fisuras en el aparato político. Mientras que por un lado se avanzó en la tarea de lograr una mayor cohesión entre los miembros de la familia revolucionaria, en la incorporación de mayor número de organizaciones al partido, en neutralizar la demanda obrera y mantener bajo control al sector campesino, por el otro se fueron gestando una serie de movimientos independientes cuyo objetivo era poner fin al control de las organizaciones sindicales por parte del Estado. Ejemplo de ello fueron las luchas del magisterio y de los trabajadores ferroviarios entre 1958 y 1959.

A lo largo de este periodo, el Poder Legislativo no logró constituirse en una fuerza moderadora de los poderes presidenciales. Sólo cuando se reformó la ley para crear las diputaciones de partido en 1963, la oposición —oficialmente reconocida— pudo nombrar a un cierto número de representantes a la cámara. El Senado en cambio, continuó siendo un cuerpo enteramente dominado por el PRI. A través de este predominio el presidente consiguió el control casi total del Congreso. Los proyectos de ley enviados a las Cámaras por el Ejecutivo jamás fueron rechazados y cuando encontraron oposición no pasó de representar un 3% del

total.

Al hacer un estudio de las votaciones de la Cámara de Diputados respecto de los proyectos de ley enviados por el Ejecutivo durante el periodo 1935-1961, tenemos la siguiente referencia: de 1935 a 1941, el 100% de los proyectos fueron aprobados por unanimidad. A partir de 1943 el 92%, en 1947 el 74%, en 1949 el 77%, el 59% en 1953, el 62% en 1955, el 95% en 1959 y el 82% en 61. Ahora bien, en los proyectos aprobados por la mayoría, los votos en contra no representaron más allá del 5% de la votación total.

La debilidad de los partidos de oposición se hacía cada vez más evidente; sobre todo, en la integración de la Cámara de Diputados. En el periodo que va de 1955 a 1964, en el cual se eligieron tres legislaturas, la oposición en conjunto obtuvo apenas 20 curules de las 483 disputadas en ese lapso. Hacia principios de los años sesenta era notorio que el sistema de mayoría simple que imperaba para todas las elecciones, amenazaba la permanencia de los partidos de oposición.

Reformas a la Ley Federal Electoral: los diputados de partido

Al finalizar la década de los cincuenta, se hizo necesaria una redefinición de la política económica y para ello era indispensable mantener con mayor rigor la estabilidad política, es decir, disciplinar al movimiento obrero y en general a las organizaciones de masas para garantizar el funcionamiento de la economía y de la maquinaria política.

Del 3 al 10 de septiembre de 1954 se reunió la Gran Comisión encabezada por el diputado Emilio Sánchez Piedras, para examinar la votación respecto de la renovación de poderes. Después de que la Comisión rindió su dictamen, en sesión de la Cámara de Diputados, se proclamó presidente electo a Adolfo López Mateos.

La meta inicial del gobierno de López Mateos consistió en fortalecer el aparato político para alentar la economía. El costo social que de ello emanó obligaría a suprimir cualquier movimiento de clase. Así, la relación entre crecimiento económico y estabilidad política se convirtió en una realidad considerada por muchos como "el milagro mexicano".

El rasgo que caracterizó la economía a partir de 1960 fue el fortalecimiento del sector público, básicamente concentrado en el sector paraestatal a fin de promover la producción de bienes y servicios básicos, tradicionalmente desatendidos por los empresarios privados. Su importancia aumentó rápidamente hasta hacer necesaria la publicación de la Ley para el Control de las Inversiones y Patrimonio Federales de los Organismos Descentralizados. Cuatro serían los campos en los que el Estado tendría mayor participación: la petroquímica básica, la electrificación, la siderurgia y la asistencia social.

Durante este sexenio se produjo la nacionalización de la industria eléctrica, aunque ya para entonces el gobierno mantenía bajo su control la casi totalidad de la producción de la energía.

Sin embargo, no cabe duda que una de las medidas de mayor trascendencia en lo político, fue la reforma a la Ley Federal Electoral en 1963, que dio cabida a la participación de las minorías en la formación de la voluntad legislativa y tuvo por objeto cambiar la imagen del autoritarismo por la de la flexibilidad en el sistema político, aunque en la realidad esto no sucediera.

Con esta reforma a los procesos electorales se buscó dar muestra de una mayor apertura y flexibilidad, en un momento en

el que la capacidad integradora del sistema político mexicano había empezado a ponerse a prueba. El Senado quedó al margen de esta transformación que abriría, principalmente con la posterior reforma de 1977, nuevas expectativas al quehacer parlamentario del país.

Este sistema se aplicó por primera vez en las elecciones del 5 de julio de 1964. El PAN logró obtener veinte diputados de partido; el PPS, nueve y el PARM, creado en 1957, cinco; los escaños así concedidos ascendieron a 32, es decir el 15.3% del efectivo total de la Cámara. Estas cifras se mantendrían casi inalteradas en las décadas posteriores.

A finales de 1964, el Congreso declaró presidente de la República a Gustavo Díaz Ordaz. A él correspondió gobernar con la presencia en el Congreso de los diputados de los partidos de oposición reconocidos por la ley.

En estos años el país continuaba su desarrollo, pero éste seguía siendo desequilibrado; las minorías eran las beneficiadas, en tanto que las acciones seguidas por el gobierno para satisfacer las exigencias de las clases más necesitadas, aparecían infructuosas. Tal fue el caso de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, cuyo objetivo era el de extender los beneficios del crédito bancario y hacerlo más accesible a las clases populares a fin de mejorar sus condiciones de vida. Posteriormente se creó por decreto presidencial el Banco Nacional Agropecuario.

Sin embargo, con estas y otras medidas, poco o nada se logró hacer ante un crecimiento demográfico que parecía nulificar las opciones de un desarrollo más equilibrado y ante las exigencias de una población cada vez más politizada. Prueba de ello fueron las movilizaciones que se sucedieron en décadas pasadas y que desembocaron en el conflicto de 1968. En julio de este año, un enfrentamiento sin importancia entre estudiantes de la ciudad de México provocó la intervención de la policía y la posterior ocupación de varios planteles universitarios. A partir de entonces, se intensificaron los mítines, huelgas y manifestaciones de protesta entre estudiantes. Después de varias semanas de conflicto los canales para el entendimiento y la negociación permanecieron cerrados. El descontento y las movilizaciones cada vez más numerosas se toparon con un sistema que no parecía dispuesto a ceder ante las demandas estudiantiles. La concentración masiva de estudiantes reunida el 2 de octubre en la Plaza de las Tres Culturas, fue reprimida dejando un saldo de muertos y heridos entre los manifestantes.

Es importante destacar que una de las consecuencias del movimiento del 68, fue el proyecto de reforma que reconocía la "madurez cívica" de los jóvenes a partir de los 18 años, que fue aceptado al año siguiente, el 28 de octubre de 1969.

Las nuevas generaciones reclaman ser escuchadas.



Otra consecuencia heredada del 68 fue la derogación de los artículos 145 y 145 bis referentes al delito de "disolución social". Creado durante el cardenismo con una finalidad muy distinta con la que fue utilizado por los gobiernos posteriores (represión y encarcelamiento de activistas como Demetrio Vallejo y Valentín Campa, líderes del movimiento ferrocarrilero y muchos otros), en diversas ocasiones había llegado hasta la Cámara la demanda de su derogación, los debates siempre intensos, habían dejado sin modificación dicho artículo. Fue hasta 1970 cuando el Congreso aprobaría la desaparición de dicho artículo del Código Penal. Con este acto se despidió el presidente Gustavo Díaz Ordaz para dejar en manos de su sucesor, Luis Echeverría, el ajuste de cuentas que estaba exigiendo la sociedad mexicana. No cabe duda que el movimiento del '68 significó el cierre de una etapa, la del desarrollismo capitalista y el inicio de otra, donde los cambios económicos y sociales se harían imposterables.

Hasta antes de 1968, México podía considerarse como un país privilegiado. Había logrado mantener dos aspectos fundamentales: estabilidad política y un ritmo de crecimiento económico envidiable. Sin embargo, estos beneficios no alcanzaron a la mayoría de la población, lo que puso en evidencia la injusticia social del modelo económico adoptado. Las décadas del auge industrial habían traído aparejado un fenómeno irreversible: el de la explosión demográfica en las ciudades y con ello, la aparición de movimientos sociales que adelantaban las consecuencias de un crecimiento sin desarrollo.

El llamado "milagro mexicano" anunciaba su fin ante una economía incapaz de producir en términos competitivos y exportar bienes industriales. En tanto, las demandas de una sociedad plural en busca de mayores espacios de participación adquiriría cada vez mayor presencia.

Los años de la apertura democrática

Es ampliamente reconocido que 1968 puede ser tomado como el arranque de una fase de transición del país hacia la democracia moderna. Hasta entonces, la estructura del poder en México se mantuvo estable, pero sin la existencia del juego político necesario que permitiera la expresión de una sociedad que había ido creciendo y diversificándose. El movimiento estudiantil de 1968 fue, al menos en parte, la expresión de un sector de la sociedad—las clases medias urbanas—que demandaba mayor participación en un sistema político que no había cambiado al mismo ritmo que el país.

La actividad legislativa poco representaba en términos de la pluralidad casi inexistente. Cierta que la presencia del Partido Acción Nacional, del Partido Popular Socialista y del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana incitaba, de cuando en cuando, agitados debates en el interior de la Cámara de Diputados. Pero los partidos de oposición estaban todavía limitados a su poco peso numérico en el Congreso, en el caso del primero, y a su casi absoluta concordancia con el PRI, en el caso de los otros dos. En el mismo sentido, las iniciativas legales aprobadas eran casi siempre aquellas promovidas por el Ejecutivo, en detrimento de la independencia del propio Legislativo, y al interior de éste, de la posibilidad de que los partidos de oposición pudieran promover y alcanzar éxito en sus propias iniciativas.

Por ello es que el movimiento estudiantil removió de manera importante la necesidad de cambiar la cultura política de la sociedad mexicana, e iniciar un proceso de transición a la democracia que, a partir de entonces, ha transcurrido de ma-

nera lenta pero efectiva, y se ha visto reflejado en diferentes planos de la vida política nacional.

A pesar de los sucesos de 1968, Luis Echeverría llegó a la presidencia a través de unas elecciones muy cómodas. Compartiendo su candidatura por el PRI con el PPS y el PARM, y teniendo como opositor único por el PAN a Efraín González Morfín, obtuvo el 84.63% del total de las votaciones. Además de la votación presidencial, la integración de XLVIII Legislatura se mantuvo de manera idéntica a como se había distribuido la Cámara de Diputados desde 1964: 178 diputados del PRI, 20 del PAN, 10 del PPS y 5 del PARM. En tales condiciones, la desventaja de la oposición se mantuvo en todos sentidos.

Sin embargo, Echeverría, presionado por los acontecimientos de 1968, que habían dejado un saldo político mucho más grande que las proporciones del movimiento, se había presentado como candidato del PRI, y después como presidente, con un cuestionamiento al modelo de crecimiento—que partía, en principio, del reconocimiento a las desigualdades sociales y políticas generadas a lo largo del "desarrollo estabilizador"—y, al mismo tiempo, con un discurso oficialista que buscaba nuevas legitimidades y consensos que revitalizaran las instituciones de la Revolución Mexicana. Todo ello bajo el convencimiento de que de no hacer reformas la sociedad mexicana y, sobre todo, el Estado, podían tener problemas en el mediano plazo.

En tal sentido, el presidente Echeverría trató de llevar a cabo un primer intento por recuperar la hegemonía y legitimidad estatal aparentemente perdida en 1968. Los cambios que habían ocurrido en la sociedad mexicana desde los años cuarenta (crecimiento, modernización, urbanización e industrialización), y la aparición y desarrollo de nuevos sectores sociales con demandas específicas (v. g. las clases medias), no habían sido acompañados de cambios políticos en el Estado y sus formas de gobierno.

Como presidente, Echeverría impulsó ciertos cambios que dieron la impresión de una actitud más abierta a la tolerancia. Sin embargo, de manera contradictoria, a diferencia de la mayoría de las políticas de Echeverría, la "apertura democrática" sólo se expresó tímidamente en términos jurídicos. Las modificaciones de 1973 a la Ley Federal Electoral, promovidas en la XLVIII Legislatura, de ninguna manera correspondieron al discurso de cambio que difundía el Presidente.

De cualquier manera, los inicios del sexenio, y de la década de los setenta, fueron de definición de un sector de la sociedad: si la "apertura democrática" convenció a algunos jóvenes militantes del movimiento estudiantil de 1968 de participar a través de los pequeños canales legales que se fueron abriendo, algunos otros en cambio optaron por radicalizarse. La "derrota" de Tlatelolco, la represión de los llamados "Halcones" en junio de 1971, y la débil democratización de la vida política nacional, les hizo reflexionar sobre que la mejor vía para cambiar al país era la de la lucha armada, a través de las guerrillas en las montañas o a través de la guerrilla urbana.

En el sexenio, las acciones de todos estos grupos radicales mantuvieron un clima de inestabilidad y zozobra en la sociedad a través de asaltos y secuestros, e implicaron respuestas igualmente violentas por parte del Estado. Aunque también se trató de contrarrestar a la guerrilla con el impulso a una reforma político-electoral que permitiera la participación legal de otros sectores de la sociedad.

Obviamente, no sólo la guerrilla empujaba a tal reforma. Para entonces, diferentes sectores de la sociedad—muchos de ellos alentados por la retórica echeverrista—pugnaban por participar políticamente a través de organizaciones no oficiales. Una de las características del sexenio, es que fueron apareciendo diversos

movimientos que trataban de presentarse como una opción política distinta a la que representaba históricamente la del propio Estado. Entre 1971 y 1974 la disidencia sindical tomó fuerza entre los electricistas, los maestros, los ferrocarrileros y los petroleros, pero también en un sinnúmero de sindicatos de empresa. A la vez, aparecieron organizaciones formales, tales como el Frente Auténtico del Trabajo y la Unidad Obrera Independiente. Por lo general, se luchaba por mejores condiciones económicas, pero también, cada vez más, por impulsar la democratización del sindicalismo oficial.

Por otro lado, los movimientos independientes campesinos, aunque pequeños y aislados entre sí, empezaron a adquirir un perfil orgánico más definido a nivel local y regional, y en las principales urbes del país comenzaron a organizarse grupos de marginados y poseionarios que exigían tierras, títulos de propiedad y servicios. En síntesis, los años entre 1971 y 1976 fueron los tiempos de la aparición y ascenso de este tipo de movimientos que, aunque reprimidos muchos de ellos, hicieron evidentes las limitaciones de la apertura echeverrista, limitaciones contrastadas mucho más dramáticamente por la guerrilla urbana y rural.

Contradictoriamente, la necesidad de iniciar una transición hacia formas más abiertas de democratización de la sociedad mexicana, que permitiera contrarrestar la presión de los movimientos independientes, radicales o no, se volvió una necesidad



Mínimas reformas a la Ley Electoral, que resultaban insuficientes en una sociedad con anhelos más fuertes de democracia. AGN, *Hermanos Mayo*

imperiosa, a riesgo de que se incrementaran los canales no institucionales de participación de la sociedad. Desde diciembre de 1971, como paso previo a las elecciones de 1973, se iniciaron mínimas reformas a la Ley Electoral, tales como el aumento del número de habitantes de los distritos electorales, y la reducción de la edad para ser diputado (21 años) y senador (30 años), que resultaban insuficientes en una sociedad con anhelos más fuertes de democracia. La modificación más importante en ese momento fue, sin duda, la disminución del porcentaje de votación, de 2.5 a 1.5, necesario para que los partidos políticos conservaran el registro y obtuvieran diputaciones de partido, mismas que con esa modificación aumentaron a 25. En realidad, esta última reforma tuvo que ver más que con una apertura democratizadora hacia la

sociedad, con la necesidad de seguir contando con la presencia en la Cámara de Diputados de los que, más tarde, serían llamados partidos paraestatales: el Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) y Popular Socialista (PPS), quienes en la elección de 1970, habían obtenido sólo 0.54% y 0.84% respectivamente de la votación total.

Desde su campaña presidencial, Echeverría había planeado lo que haría su gobierno en términos económicos: creación de nuevos empleos, desconcentración industrial, apoyo a las regiones más atrasadas, justa distribución de la riqueza y, sobre todo, un cuestionamiento muy fuerte al papel de la iniciativa privada que había privilegiado en su beneficio el crecimiento económico en detrimento de la justicia social. Asimismo, propuso darle un mayor impulso al gasto social, particularmente a la educación y la salud, tratar de resolver el atraso en que se encontraba sumido el sector agropecuario, luchar por mejores condiciones de intercambio para los productos mexicanos en el exterior y, desarrollar un papel de liderazgo en torno a la integración económica latinoamericana.

En esta perspectiva, una de las intenciones de Echeverría fue, con base en su propia interpretación de los principios básicos de la Revolución mexicana, la de recuperar el control de la economía que —según él— poco a poco se había trasladado a manos de la iniciativa privada. El mecanismo apropiado para tal fin, fue la intervención gradual del Estado en la economía y la ampliación de sus funciones en todos los niveles de la misma, con lo cual se justificaba la necesidad de pasar a un nuevo esquema de desarrollo que permitiera continuar el ritmo de crecimiento de los años sesenta, pero corrigiendo los enormes desequilibrios sociales que se habían generado. En ese sentido, Echeverría pensaba que era posible solucionar las contradicciones generadas por el "desarrollo estabilizador", sin atentar contra el esquema de crecimiento acelerado.

Así las cosas, el Estado transformó su papel de promotor del desarrollo a rector de la economía. Ello dio pie a que empezara a tener injerencia tanto en la producción, distribución, circulación y consumo, para supuestamente lograr una equitativa distribución del ingreso. Desde esta perspectiva, Echeverría orientó su política económica en torno a tres vertientes fundamentales: una política social que buscó, por un lado, mantener el poder adquisitivo de los trabajadores y, por el otro, desarrollar una estrategia asistencial hacia los sectores mayoritarios de la sociedad; el crecimiento del Estado a través de la creación de empresas paraestatales, fideicomisos y organismos públicos, que abarcaron múltiples facetas de la actividad económica del país, y, en tercer lugar, una política de gasto público que, como nunca, creció cada año hasta convertirse en un costoso gasto improductivo que no resolvía los problemas de los sectores más necesitados, y en cambio resultaba improductivo y oneroso para el país.

Además, de acuerdo con este nuevo papel del Estado, Echeverría, tan pronto asumió la presidencia, envió al Congreso las iniciativas de creación del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural, del Instituto Mexicano de Comercio Exterior y del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. También envió otras iniciativas que reformaron leyes vigentes, entre las que destacaron la Federal de Reforma Agraria, la Orgánica de Petróleos Mexicanos y la de Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

En 1972 la XLVIII Legislatura reformó el artículo cuarto constitucional y expidió una nueva Ley General de Población, con el fin de adoptar una política de población. La reforma constitucional estableció el derecho de las parejas a decidir "de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de los hijos". Paralelo a esto último, en 1976 se creó el Consejo Nacional

de Población (Conapo), que quedó a cargo de la planeación demográfica y se expidió la Ley General de Asentamientos Humanos, que estableció las bases jurídicas para ordenar los procesos relacionados con los asentamientos humanos y la distribución de la población en el territorio nacional.

También la misma XLVIII Legislatura expidió la ley sobre el Registro de Transferencia de Tecnología y el Uso y Explotación de Patentes y Marcas, y en 1973 otra ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera que, por cierto, provocarían protestas de la Asociación Nacional de Banqueros y de las empresas transnacionales. En realidad, tanto la XLVIII, como su sucesora la XLIX legislaturas desarrollaron una intensa actividad a lo largo de todo el sexenio echeverrista. Sin embargo, aunque toda esta intensa labor legislativa mostraba una clara necesidad de dar al país una nueva cara, y de que además las legislaturas del periodo mostraron un ritmo de trabajo que no habían tenido en gobiernos anteriores, el Congreso continuó—con la única excepción del PAN— mayoritariamente supeditado a las necesidades del Ejecutivo.

La política económica-social más evidente a lo largo de su gobierno, fue el uso al llamado gasto social. Éste se mantuvo por encima de otros rubros, aun por encima de la inversión en el sector industrial y paraestatal. Dentro del gasto social, la mayor inversión se dio en el sector agropecuario—que creció en el periodo a una tasa promedio anual de 34%—, seguido por el educativo y aspectos vinculados al desarrollo tecnológico—18% promedio de crecimiento anual— y, en tercer lugar, por el de salud.

En el campo, el presidente pretendió desarrollar lo que llamó "la segunda etapa de la reforma agraria", que consistió en tratar de continuar lo que había sido la política agrarista de Lázaro Cárdenas, y darle nueva presencia al paralizado ejido, colectivizándolo y apoyándolo para aumentar su producción. El objetivo era, además de refuncionalizar al ejido, que de su producción se pudiera recuperar la crisis alimenticia que el país vivía desde la década anterior. Paralelamente trató de llevar a cabo una reforma educativa, que culminó con la expedición de la Ley Federal de Educación en 1973. Esto fue acompañado de un aumento, en 14 veces, al presupuesto educativo, que permitió abrir nuevas escuelas superiores, como la Universidad Autónoma Metropolitana. También enfatizó la educación técnica al establecer 857 escuelas técnicas secundarias e institutos tecnológicos en todo el país.

Pero además, el aumento del gasto público también provino del crecimiento del propio Estado, que creó fideicomisos y compró todo tipo de empresas que el sector privado no podía seguir sosteniendo, bajo el argumento de la necesidad de mantener los empleos. Esto llevó al intenso crecimiento del sector paraestatal que, sin embargo era visto como una necesidad por parte del Estado de cubrir áreas económicas que el mercado no podía satisfacer. En todo caso, la política económica del gobierno, con el fin de satisfacer las cargas sociales que se había impuesto, implicó la existencia de un gasto público muy elevado que, además de no tener correspondencia con los ingresos del propio Estado, estuvo sujeto al inmediatismo, la improvisación, el desorden y, desde luego, la corrupción.

Pero si la contradictoria política económica de Echeverría trajo beneficios a ciertos sectores sociales, en cambio, el eje determinante de los conflictos sociales durante el periodo echeverrista, se fue trasladando poco a poco por el lado del enfrentamiento con los empresarios. Desde el principio de su gobierno el presidente Luis Echeverría había tenido que enfrentar la desconfianza de los sectores privados hacia su gobierno. La retórica "populista" se reflejaba en la economía en un programa que, para los empresarios, era difícil de asimilar.

En esas circunstancias, la situación financiera del país se fue deteriorando fuertemente. Y si bien en el sexenio la economía todavía creció a un ritmo acelerado (5% promedio anual), la inflación aumentó a niveles nunca antes vistos en la economía mexicana (14.2% promedio anual), sobre todo después de 1973. Además, la inflación provocada por el aumento del circulante, empezó a ser reforzada por los aumentos internacionales a los energéticos y la inflación mundial que para entonces apareció en el horizonte. Para 1976, la situación económica del país evidenciaba los síntomas de una profunda crisis, donde los problemas con la balanza de pagos, la disminución aguda de la producción agrícola e industria, el endeudamiento, la fuga de capitales y, en general, el estancamiento en el crecimiento del país eran los signos más visibles.

A fines del sexenio, la relación entre los empresarios y el Estado no auguraba nada bueno. Las condiciones del enfrentamiento, aunadas a las dificultades económicas a que había entrado el país desde 1973, llevaron al gobierno—sobre todo a través de la retracción de la inversión y de la fuga de capitales—a un callejón sin salida, cuyo desenlace fue la devaluación del peso.

En lo político, los avances no fueron significativos. La tímida Reforma Electoral de 1973 no había producido resultados realmente democratizadores. Las elecciones para diputados realizadas en 1973 no mostraron ningún cambio profundo: según cifras oficiales, con un abstencionismo del 34%, el Partido Revolucionario Institucional obtuvo el 70% del total de los votos, el Partido Acción Nacional el 14.60%—la cifra más alta hasta entonces—, el Partido Popular Socialista el 3.61%, y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana apenas logró superar el porcentaje mínimo al obtener el 1.82%. El reflejo de esta votación en la Cámara de Diputados fue la existencia de 189 curules para el PRI, 25 para el PAN (23 de mayoría y 2 de partido), 10 para el PPS y 7 para el PARM.

Las mismas condiciones electorales se repitieron tres años después en las elecciones presidenciales de 1976. Sin embargo, para entonces ya algunas fuerzas políticas que habían permanecido en la clandestinidad, trataban de manifestarse en forma legal. El viejo Partido Comunista Mexicano, sin registro, decidió aprovechar los aires democratizadores que soplaban en el país y, además de intentar agrupar en su seno a parte importante de la izquierda tradicional, presentó la candidatura, sin validez oficial, de Valentín Campa para la presidencia de la República. Otra presencia importante, con fuerza en la opinión pública, aunque sin participación electoral, lo constituyó el Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT). Muy estrechamente vinculado al PMT, surgió en 1973 de una escisión en el CNAO, el Partido Socialista de los Trabajadores (PST). Aunque se conformó oficialmente en 1975 y obtuvo su registro formal hasta 1978, se convirtió rápidamente en un nuevo partido paraestatal, destinado, más que nada, a oponerse a la oposición del PRI. Por su parte, el PAN, que había venido obteniendo una votación creciente, aunque sin representar un serio peligro para el PRI, y que en la Cámara de Diputados se había constituido en la única oposición crítica a la política del presidente Echeverría, en medio de controversias internas, terminó por no presentar candidato a la Presidencia de la República en las elecciones de 1976, por considerar que no había garantías suficientes para llevar adelante elecciones democráticas.

Al realizarse las elecciones de 1976, no hubo más que un sólo candidato con registro: José López Portillo por el PRI. El PARM y el PPS, siguiendo su costumbre desde 1958, apoyaron la candidatura del PRI, y sólo el PCM presentó a Valentín Campa como contendiente.

En esas circunstancias, las elecciones presidenciales

resultaron cómodas para el PRI. Sin embargo, contradictoriamente reflejaban las condiciones de atraso político en que se encontraba el país: oficialmente, José López Portillo obtuvo el 90.63% de los votos emitidos, con un abstencionismo del 35.5%. Cuando en agosto de ese año se integró la L. Legislatura en la Cámara baja del Congreso, de 237 Diputados, 195 eran del PRI, 20 del PAN, 12 del PPS y 8 del PARM. Ello representaba con toda evidencia un cuadro con las precarias condiciones políticas en que vivía el país a fines del gobierno de Echeverría quien, a pesar de la "apertura democrática", no había podido generar las condiciones mínimas de un tránsito a una situación más abierta de participación política; además, ya era evidente la presencia de grupos que demandaban presencia legal en el Congreso.

Al empezar a trabajar el nuevo gobierno en diciembre de 1976 era evidente la crisis económica por la que atravesaba el país, tanto por los desequilibrios en el modelo de crecimiento seguido desde los años cuarenta, como por los acontecimientos negativos surgidos en el último sexenio, que al combinarse con la recesión internacional, crearon una situación recesiva de la economía que hacía peligroso el inicio de su gobierno. Para López Portillo, sin embargo, no se trataba de modificar radicalmente la estrategia seguida por su antecesor, sino únicamente variarla para corregir los resultados negativos. En tal sentido, el problema fundamental de la desigual redistribución del ingreso subsistía y su gobierno se propuso corregirla desde otro ángulo: a través de un programa de creación de empleos. Para lograr esta alternativa siguió la misma senda echeverrista del gasto público elevado, pero tuvo en su favor un recurso muy importante: el petróleo. Durante la mayor parte de su gobierno, contó con la riqueza generada por el petróleo, lo que permitió que el país recuperara los índices de crecimiento —e incluso más altos— que habían existido en la década anterior. Pero el petróleo también incidió en la profundización de problemas que llevaron al país a una nueva crisis al final del sexenio: el gasto público excesivo y el incremento desproporcionado del endeudamiento externo.

Para empezar, con el objetivo de lograr estabilizar al país, el nuevo gobierno se vio obligado a confirmar el acuerdo de estabilización pactado con el Fondo Monetario Internacional al final de la administración anterior, mismo que suponía principalmente la reducción del déficit del sector público, la limitación del endeudamiento externo, el no crecimiento del gobierno, la apertura al exterior y la aplicación de políticas restrictivas del salario.

Parte fundamental del programa del nuevo gobierno fue la reforma administrativa. Con ésta, aparte de achicar y hacer más racional el aparato público, se buscó introducir la racionalidad y la planeación, es decir, modernizar a la burocracia. Para ello, el gobierno, además de la creación inmediata de la Secretaría de Programación y Presupuesto —destinada a planear la forma en como se gastaban los egresos—, envió al Congreso tres iniciativas de leyes: la Ley sobre Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público que atribuyó la política presupuestaria a esta Secretaría para hacer coincidir en ella la confección del presupuesto con la planeación; la Ley General de Deuda Pública que colocó a la Secretaría de Hacienda como controlador único de la contratación de toda la deuda pública, y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que redistribuyó funciones entre dependencias.

La nueva estrategia económica consistió en la ampliación del gasto público y la inversión masiva en la industria del petróleo para aumentar la extracción del crudo y aprovechar los altos precios vigentes. López Portillo siguió el camino del echeverrismo en cuanto al tamaño del Estado; su gobierno creció constantemente, y para fines de 1980 contaba con 77 organismos descentralizados,

450 empresas con mayoría accionaria estatal, 54 con inversión minoritaria, y 199 fideicomisos y fondos. Las empresas eran sumamente disímiles, y en ocasiones habían sido adquiridas al borde de la quiebra.

Esta inversión fue financiada con deuda externa y las divisas así conseguidas sirvieron tanto para pagar el servicio de la deuda como para incrementar los ingresos del Estado. Dentro de la perspectiva lopezportillista, todo ello alentaría al sector industrial y crearía empleo. El énfasis se puso en el empleo industrial, sin olvidar la productividad del campo y los proyectos sociales para los marginados. Esto explica por qué, a diferencia de su antecesor, López Portillo orientó su gobierno más hacia la inversión que hacia el gasto social. La industria fue reactivada mediante cuantiosas inversiones públicas en empresas del Estado, así como subsidios y exenciones a la exportación de manufacturas del sector privado. Por otro lado, y dentro de la lógica de la alianza sectorial, el nuevo gobierno convenció al movimiento obrero de moderar las peticiones de aumento salariales a cambio de la creación masiva de nuevos empleos.

Por el lado de la agricultura, aunque el Ejecutivo manifestó que éste era un sector prioritario, no fue sino hasta marzo de 1980 —más de tres años después de haber tomado posesión— que dio a conocer un proyecto para tratar de resolver los problemas que le aquejaban: el Sistema Alimentario Mexicano (SAM). Se trataba de un plan para lograr la autosuficiencia alimentaria que evitaría las terribles importaciones y compensaría en buena medida la maltrecha balanza de pagos.

El SAM llegó acompañado de la aprobación, por parte de la LI Legislatura, de la Ley de Fomento Agropecuario, que apoyaba la posible asociación de ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios para la producción y la prestación de servicios. Lo interesante del caso, es que junto a la crítica de la izquierda por lo que consideraban una ley "reaccionaria y contrarrevolucionaria", que preparaba la privatización del campo y debilitaba al ejido, en el mismo sentido se alzaron voces dentro de los diputados priistas.

El descubrimiento de importantes yacimientos de petróleo al inicio de la administración lopezportillista, en un momento en que los precios del combustible empezaban a subir, no pudo ser más afortunada y dio lugar a la certidumbre gubernamental de contar con una salida definitiva a su problema económico.

La Reforma Política de 1977

José López Portillo había ofrecido en su discurso de toma de posesión una reforma política. El cambio de gobierno había dado tranquilidad a la sociedad después del fin de sexenio echeverrista y las propuestas económicas del nuevo gobierno ayudaban a crear el clima de confianza necesario. Los empresarios disminuyeron su actitud agresiva y los obreros hicieron lo propio. Incluso la guerrilla que tantos dolores de cabeza había dado al anterior gobierno, había prácticamente desaparecido aunque a veces volvía a realizar actos violentos. Así que en abril de 1977 inició las consultas públicas para empezar a discutir la posible reforma a desarrollarse.

Dos propósitos se tenían que cumplir con la reforma: revitalizar el sistema de partidos y ofrecer una opción de acción política legítima tanto a los que habían rechazado como a los que habían optado por la violencia. La reforma era tanto más urgente porque la apertura política de Echeverría se había visto recortada en su alcance al promover una reforma electoral limitada.

Después de meses de discusiones, la reforma política se



plasmó en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), que fue aprobada por el Congreso en diciembre de 1977, junto con un paquete de 17 reformas y adiciones, necesarias para su funcionamiento, a otros tantos artículos de la Constitución (artículos 6, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115). La LFOPPE, además de elevar a rango constitucional el reconocimiento de los partidos políticos como entidades de interés público, estaba orientada a la ampliación del sistema de partidos y la participación de éstos en el Congreso. También, al liquidar la figura de los diputados de partido e introducir el sistema mixto de representación proporcional, incrementó el número de diputados a 400 —divididos éstos en 300 uninominales y 100 plurinominales—, redujo los requisitos para que los partidos políticos obruvieran su registro —si bien estableció dos categorías de reconocimiento, el definitivo y el condicionado— y reconoció personalidad a las asociaciones políticas. Todo ello permitió la incorporación de nuevos actores políticos.

En estas circunstancias, el Partido Demócrata Mexicano (PDM), el Partido Comunista Mexicano (PCM) y el Partido Socialista de los Trabajadores (PST) solicitaron y obtuvieron su registro condicionado. Además, cuatro asociaciones políticas nacionales de izquierda (Unificación y Progreso A.C., la Unidad Izquierda Comunista, el Movimiento por el Partido Revolucionario de los Trabajadores y Acción Comunitaria A.C.) quedaron habilitadas para participar electoralmente en alianza con algún partido político.

La prueba para la reforma electoral llegó en 1979, cuando se realizaron elecciones para diputados. En ellas el abstencionismo fue muy elevado —41.6% del padrón—, el PRI obtuvo el 69.84% de los votos (le correspondieron 296 diputados) y perdió, en manos del PAN, 4 diputaciones uninominales; este último partido obruvo 10.79% de los votos (43 diputados) y le siguieron el PCM con 4.97% (18 diputados), el PPS con 2.59% (11 diputados), el PST con 2.12% (10 diputados), el PDM con 2.05% (10 diputados) y, por último el PARM con 1.81% (12 diputados). Aunque no fueron resultados espectaculares, por primera vez se permitió la presencia en la Cámara de Diputados de otros partidos diferentes a los que habían estado por más de tres lustros. Así, en agosto de 1979, se instaló la LI Legislatura del Congreso de la Unión, en la que fueron incorporados diputados opositores de la izquierda, con lo que la pluralidad de la Cámara se vio incrementada de manera significativa, aunque en términos reales la oposición no tuviera el número suficiente de representantes para crear un congreso equilibrado.

En tal sentido, la LI Legislatura sería histórica, no sólo por haber sido resultado de la primera reforma verdaderamente importante en términos de elecciones, sino porque en su seno se pudieron escuchar por primera vez en mucho tiempo debates y discusiones con otros interlocutores políticos.

La necesidad de más espacio para el funcionamiento legislativo, dio pie a que se iniciara la construcción, en septiembre de 1979, del nuevo recinto de San Lázaro, mismo que se terminó y daría cobijo a esta misma legislatura en junio de 1982.

La LFOPPE fue seguida por la aprobación en el Congreso de una nueva Ley de Amnistía en 1978. AGN, *Hermano Mayo*

Los años transcurridos entre 1977 y 1981 fueron de crecimiento. En ese lapso la economía aumentó a una tasa media anual de 8.4%; se produjeron casi cuatro millones de empleos, algo nunca visto hasta entonces en tan corto periodo; el gasto público como porcentaje del PIB aumentó de 39.5% en 1979 a 47.2% en 1981, con lo cual se consolidó un amplio sector público de la economía y el Estado pudo resolver algunas contradicciones tanto con el sector privado como con el sindicalismo.

Sin embargo la estrategia presentaba serias fallas. La principal de ellas se refería al hecho de que la expansión de la economía dependía crecientemente de los ingresos provenientes sólo de las exportaciones del petróleo, mientras que el resto de las exportaciones permanecieron estancadas. Así, a pesar del petróleo, el déficit público creció de 5.2% en 1977 a 16.51% en 1982, como porcentaje del PIB, lo que preparó la debacle del fin de sexenio. De hecho, la estrategia inicial del presidente López Portillo, anunciada en su discurso de toma de posesión, que incluyó dos años intermedios para la estabilización de la economía, fue sustituida sobre la marcha por otra de crecimiento rápido promovido por déficit fiscales.

Si bien el petróleo hizo crecer el PIB, los desequilibrios persistieron y se acentuaron: gran inflación, crecimiento del déficit de la cuenta corriente, crecimiento de la deuda externa -37 mil millones de dólares en 1978, 71 mil millones de dólares en 1981-. Los síntomas de problemas económicos generados por el crecimiento petrolero fueron apareciendo a lo largo del sexenio en medio del debate sobre la conducción del programa económico entre la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Secretaría de Hacienda. En 1979 la tasa de crecimiento del PIB llegó a su nivel más alto, provocando un "sobrecalentamiento" de la economía.

Ante la situación que golpeaba a los sectores más bajos de la sociedad, el gobierno intentó echar a andar proyectos económicos que los favorecieran, como la Coordinación General del Plan General de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar), que pretendía coordinar acciones entre las distintas entidades gubernamentales.

El gobierno de López Portillo intentó recuperar su déficit con la puesta en marcha de una serie de impuestos que fueron aprobados por el Congreso, en medio de la crítica panista. El Impuesto al Valor Agregado (IVA), surgido de la L. Legislatura, así como el Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles, el Impuesto sobre Automóviles Nuevos, el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, y la expedición de las nuevas leyes de Impuesto sobre la Renta, Aduanera y Federal de Derechos, que se aprobaron por la LI Legislatura, trataron, además de modernizar la estructura impositiva del país, obtener recursos adicionales. Sin embargo, los impuestos no solucionaron el problema y, en cambio, se convirtieron inmediatamente en un factor inflacionario.

Preludio de la crisis de 1981 resultó el incremento de 6% al 20% de las tasas bancarias internacionales, a finales de 1980. De manera automática, la deuda mexicana se elevó a más de 34 mil millones de dólares y, en lo inmediato, se tuvo que pagar 5 mil millones de dólares. Pero los problemas desatados con el incremento de la tasa de interés no adquirieron su verdadera dimensión sino hasta mediados de 1981, con la caída internacional del precio del petróleo, hecho "inesperado" que definió el rumbo de los acontecimientos. Al estar la economía mexicana arada completamente al petróleo, la base de ésta se vino abajo y con ello la reacción de los empresarios se agudizó nuevamente: fuga de capitales que a fines de ese año llegó a niveles verdaderamente increíbles. Por tanto, en febrero de 1982 el gobierno se vio obligado a devaluar la moneda en un 70 por ciento.

Pero la devaluación en ese momento tocaba el corazón mismo del sistema económico nacional: aceleró rápidamente la crisis y la convirtió en un fenómeno determinante para la economía del país. En pocas semanas fenómenos como la paralización de la economía, el crecimiento inusitado de la inflación y la fuga de capitales se convirtieron en los factores determinantes de la crisis.

De febrero a agosto de 1982 salieron del país miles de millones de dólares destinados al pago de la deuda externa privada, y para poner a salvo los capitales tanto de la inflación, como de la inestabilidad general de la economía. Además, la crisis financiera se agravó en la medida en que las divisas comenzaron a escasear y el gobierno de López Portillo no impuso el control de cambios.

El presidente intentó sostener hasta el último momento a los empresarios como sujetos fundamentales de la economía, con el fin de mantener la alianza en el bloque en el poder. Sin embargo, medidas de último momento como la reducción del gasto público, o el establecimiento de exenciones y estímulos fiscales -claramente favorecedores de los intereses de los empresarios- ya no tuvieron respuesta positiva.

Ante la inmensa fuga de capitales y las difíciles condiciones económicas en que se encontraba el país como consecuencia de la salida de divisas, el gobierno tuvo que tomar una determinación sorpresiva el 1 de septiembre: la nacionalización bancaria, anunciada por López Portillo ante un Congreso estupefacto.

Con la nacionalización de la banca y la imposición del control de cambios el gobierno esperaba frenar de manera radical la fuga de capitales, y responder políticamente al aislamiento con el que el capital financiero le había supeditado. Políticamente se buscaba convertir el arrinconamiento en que se encontraba el Estado en una situación fortalecida. Más que un triunfo caprichoso sobre los empresarios, lo que estaba en juego para el Estado era la acumulación de capital como base material de sustentación del sistema.

Desde el punto de vista legislativo, la nacionalización de la banca fue motivo de un amplio debate al interior del Congreso. No sólo porque a todos los diputados de la LII Legislatura, recién estrenados, tomó por sorpresa el decreto del Ejecutivo, sino porque unificó el apoyo hacia el Presidente, por parte del PRI, PPS, PST, y PSUM (partido en que se había convertido el PCM), y tuvo en contra al PAN y al PDM. De cualquier manera, los debates al interior de la Cámara -cuya nueva sede legislativa en San Lázaro había sido inaugurada en junio anterior- no eran sino un reflejo del debate que se desarrollaba afuera -como había ocurrido seis años atrás- entre los empresarios y el Estado, y en el cual, el Presidente recientemente electo, Miguel de la Madrid, parecía no estar muy de acuerdo.

En las elecciones presidenciales de 1982 el PRI había presentado la candidatura de Miguel de la Madrid y a ella se adhirieron el PPS y el PARM; el PAN, la de Pablo Emilio Madero; el PSUM la de Arnoldo Martínez Verdugo; el PDM, la de Ignacio Gollaz; el PST, la de Cándido Díaz; el Partido Social Demócrata (PSD) -cuyo registro era condicionado-, la de Manuel Moreno Sánchez, y el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) -que también había recibido recientemente su registro definitivo-, a Rosario Ibarra de Piedra.

Estas elecciones contrastaban porque en las anteriores elecciones presidenciales, en 1976, sólo hubo un candidato legal a la presidencia, en cambio ahora, siete contendientes con registro se disputaban la presidencia. Sin embargo, desarrolladas las elecciones, los resultados no fueron muy diferentes a las de la última votación. Con una abstención del 27%, el candidato del PRI, PARM y PPS, obtuvo la presidencia del país y 74.43% de la

votación total. El PAN, obtuvo el 14%, el PSUM el 5.81%, el PPS el 2.25%, el PRT el 2.05%, el PDM con 1.67% y el PST el 1.59%. Tanto el PARM como el PSD perdieron el registro al no obtener el mínimo porcentaje para mantenerlo -1.5% de la votación total-; en el caso del PRT, aunque en la votación general obtuvo más del mínimo necesario para mantener su registro, en la de Diputados no alcanzó el 1.5%, por lo que no pudo obtener ninguna presencia en el Congreso.

Por otra parte, el PRI acaparó 299 curules de mayoría relativa en el Congreso, y el PAN sólo obtuvo una, lo cual significó un retroceso pues en las elecciones anteriores había ganado 4 diputaciones. Fuera del PRI, las diputaciones se distribuyeron de la siguiente forma: PAN, 51 diputados; PSUM, 17 diputados; PDM, 12 diputados; PST, 11 diputados; y PPS, 10 diputados. Sin embargo en su conjunto la oposición ganó más votos que nunca (el 25%), que significaron 100 diputaciones de partido o representación proporcional. Si bien el avance era importante en términos de la pluralidad en el Congreso, en realidad no resultó tan importante en sus efectos, ya que la Cámara de Diputados continuó funcionando bajo las prácticas tradicionales.

Los comicios de 1985 se realizaron bajo las mismas normas aprobadas desde 1977 y los resultados fueron similares a los anteriores: PRI, 64.8%; PAN, 15.6%; PSUM, 3.2%; PDM, 2.7%; PST, 2.5%; PPS, 2.0%; PARM, 1.6%; PMT, 1.6% y PRT, 1.6%. Con tales resultados, la Cámara de Diputados se integró en su LIII Legislatura de la siguiente forma en términos de curules: PRI, 289; PAN, 41; PPS, 11; PDM, 12; PSUM, 12; PST, 12; PRT, 6; PARM, 12 y PMT, 6. El cambio más importante con relación a las elecciones previas, fue que esta vez se le concedió al PMT el registro condicionado, y se le reintegró su registro al PARM, mismo que había perdido en las elecciones anteriores. Pero si bien es cierto que el PRI siguió siendo mayoritario en este periodo, también lo es que la presencia de la izquierda en la Cámara de Diputados desde 1979, le fue imprimiendo al Congreso un cariz diferente, al introducir mayor pluralismo en su seno.

Con Miguel de la Madrid en el gobierno, además de reformas estructurales de la economía mexicana, la política comenzó a sufrir cambios importantes que tendieron -por el empuje de la sociedad- a la modernización del sistema. Sin embargo, las contradicciones continuaron. La situación crítica de la economía, y el descontento generado con la aplicación del modelo de reordenación hizo que en un periodo relativamente corto -apenas un sexenio- el panorama tradicional de la política cambiara de manera radical y que empezara a surgir en México, realmente, un sistema de partidos.

En principio, la política democratizadora del gobierno se expresó en diversas propuestas enviadas al Congreso al asumir la presidencia. La primera de ellas fue la reforma al Artículo 115 constitucional a fin de reintegrar recursos y facultades a los municipios, vigorizando con ello su hacienda y su autonomía política. Se trataba de volver a la vieja idea del municipio como célula de la vida democrática de la comunidad. El proyecto político de De la Madrid parecía buscar la legitimidad perdida por el sistema político en su conjunto a raíz de la crisis económica.

El proyecto que le tocó iniciar a Miguel de la Madrid y continuar a Carlos Salinas de Gortari seis años después, implicó cambios profundos en la tradicional estructura económica mexicana. En su toma de posesión el 2 de diciembre, el nuevo presidente reconoció la profunda crisis por la que atravesaba el país y la necesidad de variar el rumbo que hasta entonces se había mantenido: inflación de casi el 100%, un déficit sin precedentes, ausencia total de ahorro para financiar inversión, rezago de las tarifas y los precios públicos, debilitamiento en la dinámica de los

sectores productivos, crecimiento cero, ingreso de divisas paralizado, deuda externa pública y privada de proporciones desmesuradas, recaudación fiscal debilitada y crédito externo reducido drásticamente. En tales circunstancias, señalaba De la Madrid, la planta productiva y el empleo se veían seriamente amenazados, el desempleo abierto era el más alto de los últimos años y los sectores de menores ingresos tenían problemas para satisfacer necesidades mínimas de subsistencia. Había desconfianza y pesimismo en la sociedad, lo que podía conducir peligrosamente a la discordia entre clases y grupos. La crisis mexicana se ubicaba en un contexto internacional donde existían incertidumbre, temor y la recesión estaba presente, además de las guerras comerciales, el proteccionismo, las altas tasas de interés, el desplome en los precios de las materias primas y el alza en los productos industriales, todo lo cual atentaba contra las posibilidades de todos los países. Finalmente reconoció que se vivía una situación de emergencia frente a la que había de actuar con definición y responsabilidad para que "la Patria no se nos deshaga entre las manos".

La base del proyecto reestructurador era la economía y hacia allá enfocó el presidente todas sus baterías desde un principio. En su toma de posesión presentó el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) y, pocos meses después, en mayo de 1983, presentó también el Plan Nacional de Desarrollo (PND). Ambos constituyeron la primera fase, entre 1983 y 1985, del proyecto restaurador de la economía.

Fundamento y punto de partida de la estrategia económica del presidente De la Madrid fue la de restaurar la confianza de los inversionistas. Se trataba no sólo de obtener su apoyo moral para el proyecto económico, sino también político. Esta política se complementó, además, con el inicio de la venta de las empresas del sector paraestatal. En diciembre de 1983 el Congreso de la Unión había aprobado modificaciones constitucionales que definieron la rectoría del Estado. Ello le dio al gobierno la pauta que necesitaba para llevar adelante la venta de empresas paraestatales, con lo que se obtendría, además de mayor confianza de los empresarios, y más recursos para el Estado, al tiempo que se ponía en práctica el principio de adelgazamiento que había prometido el gobierno.

En el periodo 1983-1985 las cosas caminaron bajo control. Aunque no hubo repunte espectacular en la economía -en realidad índices como el PIB se siguieron manteniendo negativos-, por lo menos se dio la posibilidad de revertir la tendencia en algunos rubros como las finanzas públicas que habían tenido un déficit del 7.6% en 1982 y hacerlas crecer -con el apoyo del petróleo- hasta el 3.6% en 1985. También la producción y el empleo crecieron. De igual manera, se pudo disminuir la inflación que había sido del 100% en 1982 al 65% en 1985. Claro que, a la par, la reducción del gasto público -que era una de las bases del modelo-, trajo como consecuencia, en términos reales, la pérdida de empleo en el sector estatal y la disminución del gasto social. Sin embargo, todo esto era parte de lo planeado por el gobierno, y explicado a la sociedad en términos de un "realismo económico" que implicaba sacrificios para sacar adelante al país.

Sin embargo, en 1985, las cosas no fueron como se esperaba. Además del impacto social que significó el terremoto de septiembre en la ciudad de México -que por muchos fue leído como una señal inequívoca de la condición en que se encontraba el país-, la inflación comenzó a crecer de nuevo como consecuencia, por un lado, del relajamiento de las políticas contraccionistas y restrictivas -en un intento del gobierno por recuperar más rápidamente el crecimiento- y, por el otro, del inicio en la caída de los precios del petróleo, que pronto, a inicios de 1986, llegaron a su nivel más bajo.

Lo que provocó la crisis de 1985-1986 fue, al contrario

de lo que podría pensarse, una radicalización de las medidas económicas que se venían desarrollando. Se hizo evidente que la transformación estructural de la economía era más necesaria que nunca. Temas como la diversificación de las exportaciones, la reconversión industrial, el aumento de la producción agrícola, pesquera, silvícola y minera, acompañaron a las ya tradicionales encaminadas al saneamiento de las finanzas y a la reducción del gasto público. Para darle un sentido a toda esta política, el gobierno puso en funcionamiento el Programa de Aliento y Crecimiento (PAC), con el que trató de dar coherencia a la segunda fase de su gobierno en materia económica.

Además de una mayor reducción en el déficit público y de flexibilizar las tasas de interés, como parte de la Carta de Intención firmada con el FMI en 1986, el gobierno se comprometió a aplicar una política de apertura comercial. Ello significaba dejar atrás décadas proteccionistas con las que el país había podido desarrollarse en un mundo eminentemente cerrado en cuestiones comerciales. Pero ante las nuevas reglas de juego internacional, la apertura representaba para el país la alternativa más conveniente. En consecuencia, el gobierno inició negociaciones con el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), al mismo tiempo que promovió consultas a través del Senado. La discusión volvió a desatar las mismas acusaciones que había provocado López Portillo en 1979 cuando sometió a consulta el asunto: era una política entreguista a los Estados Unidos. Pero si López Portillo decidió en su momento no ir más allá, en esta ocasión, Miguel de la Madrid firmó el protocolo de adhesión el 25 de julio de 1986.

Aunque pronto se sintieron en la economía señales alentadoras como consecuencia de tantos cambios estructurales, al grado que las reservas del Banco de México crecieron a 14 mil millones de dólares, la inflación se convirtió en el principal obstáculo. Ésta había bajado del 100% en 1982 a 59.2% en 1984, pero al año siguiente había empezado a crecer nuevamente. Para tratar de remediar este fenómeno, el gobierno echó mano de uno de sus recursos históricos para tratar de contener la inflación: el establecimiento de un pacto entre los diversos sectores de la producción para combatir la inflación. Ello dio origen en diciembre de 1987 al Pacto de Solidaridad Económica, el primero de una serie que se firmaría en los años siguientes, y en los cuales, detalles más o menos, los obreros aceptaban moderar sus demandas salariales, los campesinos aceptar los precios de sus productos, los empresarios no incrementar los precios y el gobierno vigilar a todos.

Con este mecanismo basado en la histórica estructura corporativista del Estado mexicano, la inflación pudo ser contenida y para 1988 se encontraba ya en 50%, después de que había llegado un año antes al 170%. Así, la política económica de Miguel de la Madrid daba frutos positivos hacia final del sexenio. Pero, si bien el balance general del gobierno iba en este sentido, no todo parecía igualmente optimista. Para recuperar el crecimiento del país, el gobierno, sin muchas alternativas a la vista, había echado mano de un proyecto económico que implicaba un cambio radical en la estructura económica mexicana, que priorizaba los subsidios a la acumulación privada en detrimento del nivel de vida de la mayoría de los mexicanos. El Estado disminuyó su inversión en alimentación, salud, educación y vivienda, lo que afectó directamente a los sectores más pobres, los más golpeados por la crisis desde la década anterior.

A partir de 1982 —pese al propósito del presidente al asumir el cargo de "construir una sociedad igualitaria"—, justificado con la enorme crisis económica en que se vio envuelto el país, se dio no sólo un cambio radical en el tipo de política económica, que implicaba una caída más que evidente del nivel de bienestar

de la mayoría de la población, sino que de hecho se replanteó, bajo la idea de modernización, lo que hasta entonces había sido el proyecto histórico de la Revolución mexicana. En todo caso, la reorganización de la economía del país se volvió incompatible con el nivel de vida de gran parte de la población y produjo una agudización extrema de las desigualdades sociales y económicas.

De la reforma de 1986 a la modernización del proceso electoral

Pasadas las elecciones de 1985 y como resultado de la serie de impugnaciones realizadas por los partidos de oposición, el presidente De la Madrid decidió abrir el debate sobre la normatividad de la legislación electoral. Cabe mencionar que entre las propuestas de modificación que se hicieron en 1985 estuvo la de modificar la estructura de la Cámara de Senadores. Prácticamente todos los partidos de oposición y algunos miembros del PRI, se declararon por introducir modificaciones sustanciales en el Senado (desde ampliar el número de miembros e introducir la representación proporcional, hasta desaparecerlo). Al final, la propuesta del presidente no recogió ninguna modificación en su estructura, aunque sí introdujo un cambio importante: la vuelta a la elección de la mitad de los senadores cada tres años.

Se realizaron audiencias públicas en las que se presentaron diversas e interesantes propuestas y finalmente el presidente envió a la LIII Legislatura una iniciativa de reforma constitucional en la materia, y un nuevo Código Federal Electoral que sustituyó a la LFOPPE de 1978, mismas que fueron aprobadas en diciembre de 1986.

El nuevo Código Federal Electoral introdujo algunos cambios con relación a su antecesor LFOPPE: se suprimió el registro condicionado, permitió las coaliciones y los frentes electorales —lo que poco después favoreció la formación del Frente Democrático Nacional (FDN) y que éste alcanzara una gran votación en 1988—, y precisó el acceso a los medios de comunicación y a los recursos económicos; incrementó el número de diputados plurinominales de 100 a 200, conservando en 300 el número de los diputados uninominales y, como ya se mencionó, dispuso la renovación del Senado por mitades cada tres años. Además, permitió, a diferencia de la ley electoral anterior, que el partido mayoritario participara en la distribución de diputados proporcionales en la cámara baja, aunque con la limitación de no pasar de 350 curules, lo que equivalía al 70% de los asientos. Otras novedades fueron la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral, que sustituyó las competencias que en esta materia había otorgado a la Suprema Corte de Justicia la ley anterior, y una serie de disposiciones para dar mayor participación a los partidos y a la sociedad en los organismos electorales y en el proceso de preparación de las elecciones, así como la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Con vistas a las elecciones de 1988, el movimiento político más importante no se dio en la oposición, sino en el mismo PRI. Un grupo de políticos inconformes con las decisiones partidistas organizaron en 1987 lo que se conocería como la Corriente Democrática. Este grupo estaba encabezado por Cuauhtémoc Cárdenas, Porfirio Muñoz Ledo y Rodolfo González Guevara, quienes cuestionaron públicamente la política económica desarrollada por el presidente y pidieron un debate interno al respecto. Además, a propósito del cambio de gobierno, propusieron que se eligiera de manera democrática al candidato del Partido Revolucionario Institucional. Al intentar de tal manera contra el

presidencialismo y las formas autoritarias del partido, la Corriente Democrática, después de enfrentamientos verbales con los mismos priistas, abandonó el PRI para iniciar la formación de una fuerza independiente que se presentara en las elecciones siguientes.

Con el beneficio del Código Federal Electoral recién aprobado, formó una coalición con los partidos paraestatales —PPS, PARM, PST, (que en octubre de 1987 se había convertido en PFCRN)—, con el nombre de Frente Democrático Nacional y postuló a Cuauhtémoc Cárdenas como candidato presidencial. Poco después, Heberto Castillo, candidato presidencial por el Partido Mexicano Socialista (PMS) —partido en que se transformó el PSUM al fusionarse con el Movimiento Revolucionario del Pueblo, la Unidad de Izquierda Comunista, el Partido Mexicano de los Trabajadores y el Partido Patriótico Revolucionario— declinó su candidatura, con lo cual el PMS se coaligó también al FDN. Por su parte el PRI postuló a Carlos Salinas de Gortari, el PAN al empresario Manuel J. Clouthier; el PDM a Gumerindo Magaña, y el PRT, por segunda ocasión, a Rosario Ibarra de Piedra.

Las elecciones se celebraron el 6 de julio y fueron causa de la mayor disputa electoral habida en muchas décadas en el país.



Las elecciones de 1988 dieron origen a virulentas sesiones en la Cámara de Diputados por parte de la oposición.
Cuartoscuro

ésta se tuvo que trasladar al Auditorio de la Unidad de Congresos del Centro Médico Nacional, donde permanecería los próximos tres años mientras se reconstruía su sede oficial.

Finalmente en agosto de 1990 fue aprobado en el Congreso, con la única oposición del PRD por considerarlo insuficiente, un nuevo Código y Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). En él se plasmaron una serie de modificaciones, con la idea de promover elecciones más limpias. En principio, dio origen a cuatro instituciones: el Instituto Federal Electoral (organismo público autónomo de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios, en que se depositó la autoridad electoral y la responsabilidad de la función estatal de



En agosto de 1990 fue aprobado en el Congreso un nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).
Ángeles Torrejón. Imagenlatina

La LIV Legislatura quedó integrada de la siguiente manera: PRI, 262 diputados; PAN, 101 diputados; PMS (que en mayo de 1989 se convirtió en PRD), 22 diputados; PPS, 49 diputados; PARM, 30 diputados y PFCRN, 36 diputados.

Estas elecciones tendrían repercusiones muy importantes en diferentes sentidos para la sociedad mexicana. Entre otros, lograron equilibrar un poco las relaciones del poder ejecutivo con el legislativo, volviendo a éste una instancia capaz de oponerse y hasta de derrotar las iniciativas presidenciales.

Salinas de Gortari propuso nuevas consultas para modificar el Código Federal Electoral. Por varios meses, entre febrero y abril de 1989, se llevaron a cabo reuniones en la Comisión Federal Electoral para emprender la reforma política que el país demandaba. Nuevamente como en 1985, volvieron a presentarse diversas propuestas para transformar la estructura electoral y legislativa mexicana, entre las que destacan las referentes al Senado.

En medio de las discusiones para una nueva reforma electoral, un infortunado accidente provocó, el 5 de mayo de 1989, el incendio de la Cámara de Diputados en San Lázaro, por lo que

organizar las elecciones); un nuevo Registro Federal de Electores (para asegurar que cada registro en el padrón electoral correspondiera a un ciudadano identificado con residencia en una sección determinada); el Servicio Profesional Electoral (servicio civil encargado de la administración de los procesos); y el Tribunal Federal Electoral.

Además, se establecieron algunas enmiendas notables que modificaron la legislación anterior: a). Los delitos electorales pasaron a ser materia del Código Penal; b). Para favorecer el pluripartidismo, se mantuvo la fórmula de primera proporcionalidad con coeficiente ratificado y el día de la elección se fijó para el tercer domingo de agosto. Además, se recobró la figura del registro condicionado al resultado de las elecciones. Se mantuvo la denominada cláusula de gobernabilidad; c). Se suprimió la figura de la candidatura común y se regularon de manera más precisa las coaliciones electorales; se suprimieron las asociaciones políticas y se mantuvo la exclusividad de los partidos políticos para postular candidatos; d). Se introdujo la insaculación como método para la designación de los integrantes de las casillas y se definió un máxi-

mo de 1 500 electores por sección y de 750 por casilla. Se establecieron casillas especiales para electores en tránsito; e). Se acortaron los plazos para la entrega de los paquetes electorales a los consejos distritales; f). Se amplió sobre nuevas bases el financiamiento a los partidos políticos y se introdujeron disposiciones relativas al desarrollo de las campañas y a la propaganda electoral.

Económicamente Salinas propuso la existencia de tres prioridades fundamentales: una nueva negociación de la deuda externa que permitiera aliviar de manera radical la economía mexicana, la privatización total del sector paraestatal para reducir la deuda interna y, el establecimiento de un Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos y Canadá.

Bajo estas condiciones económicas, y las políticas reestructuradoras en funcionamiento, en torno a las cuales el pluralismo de la LIV legislatura no pudo hacer nada para proponer alternativas más allá de la discusión, el país empezó a recuperarse lentamente de las condiciones de estancamiento en que se había mantenido durante todos los ochenta. Aunque los efectos positivos no fueron de inmediato sentidos por la mayoría de la población, en cambio, los efectos macroeconómicos comenzaron a dar frutos.

Por ello al desarrollarse las elecciones para diputados en agosto de 1991, el gobierno pudo moderar en algo las condiciones adversas de la última elección. De la misma manera que la economía había repuntado, los resultados a favor del PRI —de 63%

del total de la votación— tuvieron un alza del 13% más arriba de lo alcanzado en 1988, mientras que el resto de los porcentajes se repartían de la siguiente manera: PAN 17.73%, PARM 2.15%, PFCRN 4.36%, PPS 1.80% y PRD 8.25%. La traducción de tales porcentajes en número de diputados fue como sigue: PRI, 320 diputados; PAN, 89 diputados; PARM, 15 diputados; PFCRN, 23 diputados; PPS, 12 diputados, y PRD, 41 diputados. A la LV Legislatura le correspondió reinaugar el recinto legislativo de San Lázaro luego de su reconstrucción posterior al incendio de 1989.

Entre los cambios constitucionales más importantes que han sido aprobados en el Congreso, a lo largo del sexenio, están, en el orden en que fueron dictados: el Decreto que reforma y adiciona los artículos 28 y 123 de la Constitución, para establecer el régimen mixto de la propiedad de la Banca (27 de junio de 1990); el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (15 de agosto de 1990); la adición al artículo 4º de la Constitución para el reconocimiento de los derechos de los indígenas (27 de enero de 1992); la reforma al artículo 27 constitucional y la expedición de una nueva Ley Agraria (26 de febrero de 1992); la iniciativa de adición al artículo 102, apartado B, de la Constitución, y la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (29 de junio de 1992); la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, que modificó las relaciones entre la Iglesia, el Estado y la

A la LV Legislatura le correspondió reinaugar el recinto legislativo de San Lázaro luego de su reconstrucción.
Miguel Salas, Imagenlatina



sociedad (15 de agosto de 1992); la iniciativa de reforma y adiciones a los artículos 28, 73 y 123 de la Constitución, para dotar de autonomía al Banco de México (23 de diciembre de 1993); entre las más importantes.

En cuanto a lo político, durante el gobierno de Salinas de Gortari se impulsó una nueva reforma electoral en 1993. Se iniciaron para ello negociaciones con los partidos, entre julio y septiembre de ese año, tras de las cuales fueron aprobadas tanto las reformas constitucionales, como las específicas del COFIPE. Los cambios más importantes fueron, por lo que respecta a las primeras, una nueva fórmula de integración de la Cámara de Senadores (160 integrantes, 4 por cada estado de la Federación), una nueva fórmula de integración de la Cámara de Diputados, y la desaparición de la autocalificación de las elecciones. Con relación a las segundas, en sus aspectos más importantes, se establecieron una serie de principios que buscaban mejores condiciones de competencia electoral: equidad en el acceso a los medios de comunicación, mayor equilibrio al financiamiento a los partidos y establecimiento de topes a los gastos de campaña, acceso a las listas nominales de electores, modificaciones a los requisitos para el registro de nuevos partidos.

En el marco de los acontecimientos ocurridos el 1° de enero de 1994 —el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en el estado de Chiapas— el 16 de marzo siguiente se llegó a un acuerdo de reformas al COFIPE. Esta nueva reforma constituyó un avance sustancial en la democratización de los procesos electorales: subrayó el carácter autónomo e independiente de los organismos electorales, modificó la estructura del IFE, permite que visitantes extranjeros observen el proceso electoral y tipificó como delitos electorales 38 prácticas ilícitas.

Sin duda la propuesta más importante de estos acuerdos consistió en ciudadanizar el máximo órgano electoral. En la nueva integración del Consejo General del IFE, los consejeros ciudadanos tendrán a su cargo la organización y vigilancia de los procesos electorales; así, los partidos con voz pero sin voto, dejarán de ser juez y parte, lo cual brindará un mayor índice de credibilidad a este organismo y a las elecciones.

Finalmente, el 12 de mayo, la Cámara de Diputados aprobó en lo general esta propuesta de reforma al COFIPE por 266 votos a favor, del PRI, PAN, PARM y parte del PRD; 6 votos en contra del PPS y el PFCRN; y 16 abstenciones del PRD.

Las continuas reformas políticas desarrolladas desde 1963, lentamente al principio y de manera acelerada al final, expresan una larga transición del país hacia la democracia. Su reflejo inmediato en la pluralización del Congreso ha ayudado de manera directa a la democratización de las Cámaras y del país en general. En consecuencia, es de esperarse que el proceso continúe y se afiance en los próximos años.

En la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, se modificó el Salón de Sesiones, tal como se observa en la fotografía.



Coordinación general

Eugenia Meyer

Investigación

María Eugenia Arias Gómez
Lillíán Briseño Senosiain
Guadalupe Landa Landa
Leonardo Manrique Castañeda
Javier Rodríguez Piña
Ximena Sepúlveda Oraíza
Yolanda Silva Velázquez
Laura Suárez de la Torre

Divulgación

Eva Salgado Andrade
Juan Domingo Argüelles
Lilia Guiot de la Garza
Rosa Laura Hernández Hernández
María Elena Olivera Córdoba
Silvia Leonor Reyna Kantún

Archivo de la Palabra

Graziella Altamirano Cozzi
María Luna Argudín
César Navarro Gallegos
Guadalupe Villa Guerrero

Diseño y ejecución arquitectónica

CONEX, S.A.

Diseño y montaje museográfico

Marysol Espina
Carlos Santos
Manuel Carpio
Marisa Aja

Diseño gráfico

Pablo Meyer y Asociados

Fotografía

Javier Hinojosa
Vicente Guijosa

Archivos fotográficos

Imagenlatina
Cuartoscuro
La Jornada

Realización de audiovisuales e interactivos

Image Film Studio

Diseño de maqueta

Martha Hellion
Jan Hendrix

Diseño y ejecución del mural

Susana Avilés
Aline Mac Kissack

Documentación iconográfica

Francisco Montellano
Ricardo Pérez Monfort

Producción gráfica y reproducciones facsimilares

Pablo Torrealba

Banco de datos

AEI Sistemas

Talleres

Taller de la Imaginación, A.C.

Agradecemos el apoyo de las siguientes instituciones y personas:

II. CONGRESO DE LA UNIÓN

L.V Legislatura Federal

Instituto de Investigaciones Legislativas
Sistema Integral de Información y Documentación (SIID)
Dirección General de Comunicación Social

Senado de la República

Dirección General de Apoyo Parlamentario

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

Archivo General de la Nación

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA

Unidad de Televisión Educativa y Cultural
Instituto Politécnico Nacional, Canal 11
Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora

INSTITUTO NACIONAL DE ANTROPOLOGÍA E HISTORIA

Museo Nacional de Historia
Museo Nacional de Antropología
Fototeca Archivo Casasola

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Instituto de Investigaciones Bibliográficas
Hemeroteca Nacional
Biblioteca Nacional
Dirección General de Actividades Cinematográficas
Filmoteca de la UNAM

MUSEO NACIONAL DE LA REVOLUCIÓN

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

Carmen Collado
Javier Garcíadiego
Moisés González Navarro
Refugio González
Martha Hellion
Jan Hendrix
Andrés Lira
Josefina Mac Gregor
Guillermo Floris Margadant
Lorenzo Meyer
Jesús Monjarraz
Luz María Martínez Montiel
César Navarro
Antonia Pi-Suñer
Federico Reyes Heróles
Miguel Soto

Martes a Sábado de las 10:00 a las 18:00 horas
DOMINGO de las 10:00 a las 15:00 horas
ENTRADA GRATUITA

Av. Congreso de la Unión # 66 (entrada por Sidar y Rovirosa),
Col. El Parque, Deleg. Venustiano Carranza,
C.P. 15969, México, D.F.
Teléfono 5628-1477

<http://www.cddhcu.gob.mx/musoleg/>
e-mail: museoleg@info.cddhcu.gob.mx

Esta obra se terminó de imprimir en el mes de octubre de 2004,
en los Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados.
Su tiraje consta de 1,000 ejemplares, más sobrantes para reposición.

