

O R T E

O P E R

C

E

S

O

P

LA CONSTITUCIÓN DE 1917  
Y EL CONSTITUCIONALISMO DE LOS ESTADOS  
DEL PACÍFICO (CENTRO-SUR)

- 1 Presentación  
Edgardo J. Valencia Fontes
- 2 Introducción  
Luis Barrón Córdova
- 5 Constituyentes del 17  
Josefina MacGregor Gárate
- 17 Fundación del estado de Nayarit: etapas de su historia constitucional  
José Miguel Madero Estrada
- 22 La Revolución y la inestabilidad en Colima: 1914-1920  
Pablo Serrano Álvarez
- 29 Jalisco: laboratorio legislativo 1912-1913  
Elisa Cárdenas Ayala
- 35 Guerrero y sus constituciones  
Rafael Aréstegui Ruiz
- 38 Los grupos de poder y la Constitución de 1917 en Michoacán  
Enrique Guerra Manzo
- 50 Oaxaca y el desgobierno constitucionalista  
Paul Garner
- 56 Política agraria de la Revolución bajo la Constitución de 1917  
Luis Barrón Córdova

Reporte CESOP

Número 88

Agosto de 2015



**Comité del CESOP  
Mesa Directiva**

Dip. Eva Diego Cruz  
Presidente

Dip. Ana Isabel Allende Cano  
Dip. María Teresa Jiménez Esquivel  
Dip. Carol Antonio Altamirano  
Secretarios

**Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública**

Edgardo J. Valencia Fontes  
Director General

Francisco J. Sales Heredia  
Director de Estudios Sociales

J. Guadalupe Cárdenas Sánchez  
Director de Opinión Pública

Óscar Javier Meléndez Chong  
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Ernesto Cavero Pérez  
Coordinador de Vinculación y Difusión

Marco Antonio Villarín Albarrán  
Subdirector de Análisis y Procesamiento de Datos

Luis Alberto Hernández Tovar  
Coordinador Técnico

Felipe de Alba Murrieta  
Santiago Michel Calderón Berra  
Gabriel Fernández Espejel  
José de Jesús González Rodríguez  
Heriberto López Ortiz  
Rafael López Vega  
Salvador Moreno Pérez  
Eduardo Leonel Pagaza Robles  
Investigadores

Roberto Aschentrupp Toledo  
Luis Ángel Bellota  
Natalia Hernández Guerrero  
Ricardo Ruiz Flores  
Karen Nallely Tenorio Colón  
Apoyo en investigación

José Olalde Montes de Oca  
Asistente editorial

Claudia Ayala Sánchez  
Corrección de estilo

Alejandro López Morcillo  
Editor

Francisco J. Sales Heredia  
Director del Reporte CESOP

*Reporte CESOP*, núm. 88, agosto de 2015. Publicación mensual del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, Av. Congreso de la Unión 66, Edificio I, primer piso, Col. El Parque, México, D.F., C.P. 15960. Tel. 5036 0000 ext. 55237. Correo electrónico: [cesop@congreso.gob.mx](mailto:cesop@congreso.gob.mx) • Editor responsable Francisco J. Sales Heredia. Los artículos contenidos en esta publicación y las opiniones vertidas no reflejan la postura de la Cámara de Diputados.

# Presentación

Edgardo J. Valencia Fontes\*

Los días 25 y 26 de junio de 2015 se llevó a cabo el coloquio *La Constitución de 1917 y el constitucionalismo de los estados del Pacífico (centro-sur)* en la Cámara de Diputados como un esfuerzo colegiado entre el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública —dirigido en su momento por el Dr. Rafael Aréstegui— y el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Este coloquio se inscribe en un proyecto del CESOP para contribuir, desde el Poder Legislativo federal, a las discusiones y reflexiones en torno a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con motivo del centenario de su promulgación —a dos

años de distancia—, desde una perspectiva de las historias constitucionales de los estados.

Los textos que a continuación se presentan son las versiones estenográficas de algunas de las ponencias presentadas en dicho coloquio.\*\* El texto introductorio presenta los proyectos que sobre la Constitución se llevan a cabo en el CIDE y el CESOP, motiva el coloquio y sugiere algunas preguntas sobre la reflexión acerca de nuestra Constitución. El primer artículo contextualiza la situación que enfrentó el Constituyente, así como sus miembros. Se incluyen textos sobre Nayarit, Colima, Jalisco, Guerrero, Michoacán y Oaxaca.

\* Doctor en Ciencias Económicas con especialidad en Planificación Económica y Social. Graduado en la Escuela Central de Planificación y Estadística, SGPIS, en Varsovia, Polonia. Director General del CESOP. Líneas de investigación: planificación de la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional, desarrollo regional y rural. Correo electrónico: edgardo.valencia@congreso.gob.mx

\*\* El material aquí reproducido es una versión previa a su publicación formal por parte de los autores. Los derechos pertenecen a éstos y a las instituciones, por lo que para su reproducción total o parcial se requiere autorización previa.

# Introducción

Luis Barrón Córdova\*

Nota: Palabras inaugurales del Coloquio

## Introducción

Para el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), el “Programa de Estudio: la Constitución de 1917 en su primer centenario” ha sido muy importante. Hace dos años empezamos con el Programa, en efecto, pensando en la efeméride, en el centenario de la Constitución; pero más allá de la efeméride, en el CIDE nos planteamos tres objetivos centrales. Primero, que la efeméride no quedara nada más en cohetes y pulque, en una fiesta de 100 años; que nos regocijáramos todos por el centenario de la Constitución y en eso quedara. Más bien, quisimos desde el principio iniciar una reflexión profunda sobre cómo nace y cómo se escribe nuestra Constitución; después, cómo se ha ido aplicando durante estos 100 años,

\* Director de la División de Historia del CIDE. Profesor investigador. Doctor en Historia por la Universidad de Chicago, especialista en la Revolución. Correo electrónico: luis.barron@cide.edu

Nota: El material aquí reproducido es una versión previa a su publicación formal por parte de los autores. Los derechos pertenecen a éstos y a las instituciones, por lo que para su reproducción total o parcial se requiere autorización previa.

a qué han respondido sus procesos de reforma; para llegar finalmente a la reflexión de en dónde estamos y qué es lo que podemos hacer con el texto constitucional hoy: ¿responde a la sociedad que somos?, ¿hay que reformarla para adaptarla a las condiciones que la sociedad tiene hoy o reformarla para plasmar en ella las aspiraciones que ésta tiene? Es decir, quisimos iniciar un debate que *hay que tener*, un debate amplio. Por eso quisimos empezar casi cuatro años antes del centenario, para reflexionar y llevar a cabo estos debates con calma, y ciertamente terminar con la efeméride.

El segundo objetivo fue la colaboración institucional, pues en el CIDE estuvimos convencidos, desde un principio, que la apertura y la pluralidad debían caracterizar el debate. Afortunadamente hemos tenido respuesta de muchísimas instituciones y, por lo mismo, agradecemos hoy la colaboración y la hospitalidad de la Cámara de Diputados, así como el compromiso y el apoyo de su Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP). Desde hace dos años empezamos a conversar con el CESOP para analizar qué podíamos hacer juntos. Ha sido una colaboración muy pro-

ductiva que ha culminado, entre otras cosas, en tres concursos nacionales de ensayo sobre la Constitución de 1917. Estos concursos se dirigieron a investigadores jóvenes que tienen cosas que decir sobre el texto constitucional; sobre todo a investigadores de todo el país, y no nada más de la capital de la República. No quisimos centrarnos en la academia asentada en la ciudad de México. Para ello, la Cámara de Diputados ha sido una gran plataforma, ya que ha sido la manera más eficaz de llegar a las legislaturas de los estados, a los centros de estudio en todo el país y, por fortuna, los concursos han tenido muy buena respuesta en la comunidad académica. El libro producto de los primeros dos concursos de ensayo ya se ha publicado. Del tercer concurso, que tiene como tema particular la legislación agraria en el país, también se va a producir un libro que editaremos juntos el CESOP y el CIDE.

Dentro del Programa de Estudio sobre la Constitución, además de esta colaboración con la Cámara de Diputados que incluye este coloquio, hemos realizado otros coloquios regionales porque también consideramos que es muy importante pensar la Constitución desde los estados, no nada más a nivel federal, como si estuviera aislada o separada de los procesos constitucionales locales. Los estados tienen una historia constitucional riquísima y ha habido contribuciones muy importantes al constitucionalismo nacional o federal, y también se han dado procesos muy interesantes de adaptación de las constituciones locales a las reformas federales o a la promulgación de las constituciones federales.

Entonces, tanto en los concursos de ensayo como en los coloquios regionales hemos tratado de abordar este aspecto del constitucionalismo

mexicano. El CIDE ha organizado ya coloquios en Mérida —con el CIESAS Peninsular—, en Pachuca —con el Colegio del Estado de Hidalgo—, en Saltillo —con el Centro Cultural Vito Alessio Robles—; aquí se desarrolla el referente a los estados del Pacífico centro-sur, y tendremos otro en Aguascalientes —en la sede Región Centro del CIDE— para terminar de cubrir el país, y que los investigadores de toda la República puedan sumarse a este esfuerzo, a la reflexión y al debate sobre nuestra Constitución.

También se llevó a cabo un coloquio internacional en conjunto con la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Archivo General de la Nación. Para éste, se invitó a expertos de toda América Latina para reflexionar sobre la tradición constitucional hispana y sobre el impacto que la Constitución mexicana de 1917 tuvo y ha tenido en la región.

Por último, el CIDE desarrolla un seminario permanente en el que se tratan particularmente los temas de cómo se escribió la Constitución de 1917, su lugar en nuestra tradición constitucional —que viene por supuesto desde España con la Constitución de Cádiz—, y también la reflexión de cómo se ha aplicado y cómo se han detonado ciertos procesos de reforma. Las preguntas de por qué se reforma la Constitución, cuándo se reforma, en qué temas y a qué responden los ritmos de reforma también son aspectos que planeamos tratar en el CIDE en el mediano plazo.

El Programa de Estudio sobre la Constitución de 1917 es muy amplio. Fácilmente hay más de 100 investigadores participantes, y más de 30 o 35 instituciones involucradas, tanto aquí en la ciudad de México como en toda la República. También internacionalmente hay

instituciones —con sus investigadores— que se han unido a esta reflexión.

El último objetivo del programa es que todo esto no se quede nada más en la torre de cristal de la academia, sino que tenga una proyección hacia el público en general. Todos los coloquios y los eventos que hemos realizado relacionados con esta reflexión —las mesas redondas, los videos, las conferencias de prensa, etcétera, han estado en la página del CIDE— tienen como fin que el público en general sepa lo que estamos haciendo para que sean partícipes de la reflexión, saquen sus conclusiones y elaboren sus propias propuestas acerca de lo que se puede hacer con la Constitución.

Esa es otra razón por la que para nosotros es muy importante estar aquí en la Cámara de Diputados: también queremos que nuestros representantes tengan acceso a estos debates, que sepan lo que estamos haciendo, lo que los académicos debatimos, cuáles son las posiciones que tomamos y las puedan incorporar a sus mismos debates ahora que va y viene este tema de si vamos a hacer una nueva Constitución o no: si es posible, en qué medida lo sería, cuáles serían las condiciones políticas necesarias para pensar en un Congreso Constituyente, etcétera. Por ejemplo, los abogados a veces tienen una posición muy rígida en términos de que la misma Constitución de 1917 no plantea en ningún lugar que se pueda hacer un Constituyente para reformarla. Además señalan que la misma Constitución de 1917 es producto de un ejercicio “extraconstitucional” con respecto a la Constitución de 1857. Pero también es producto de una revolución armada, y eso

explica mucho del proceso de nacimiento de la Constitución que hoy nos rige.

Finalmente, para cerrar esta pequeña reflexión inaugural, ustedes saben que el presidente, Enrique Peña Nieto, le encargó al Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México que coordinara todos los trabajos que desde el Poder Ejecutivo se hacen en torno al centenario de la Constitución. Eso es algo que hay que destacar, pues el CIDE, como parte del Poder Ejecutivo, como una institución pública adscrita a éste, también puede colaborar con el Poder Legislativo, que también está llevando a cabo una serie de actividades y de reflexiones acerca de la Constitución bajo su propio programa. Me parece relevante destacar esa posibilidad de colaboración entre el Ejecutivo y el Legislativo.

El Poder Judicial también tiene su encomienda. La Suprema Corte de Justicia tiene una Comisión del Centenario —de la que el CIDE forma parte— e igualmente está haciendo eventos. Me parece, entonces, que hay un ambiente propicio y muy rico para reflexionar un tema tan importante como es la Constitución.

El coloquio que nos ocupa en esta ocasión se centra en los estados del Pacífico centro-sur, para discutir cuál es su tradición constitucional, si las reformas que se han hecho en esos estados han impactado la tradición constitucional federal y a la Constitución federal; y cómo se ha dado el proceso de adaptación de los mismos a las reformas constitucionales, sobre todo en lo relativo a las llamadas reformas sociales que se incluyeron en la Constitución de 1917.

# Constituyentes del 17

Josefina MacGregor Gárate\*

En historia no hay hechos que se produzcan por generación espontánea, sino que sufren un largo proceso. La Constitución de 1917, como muchas otras constituciones, surgió en circunstancias muy críticas. En este caso, como el proyecto revolucionario más articulado, en plena Revolución, cuando ésta apenas se estaba definiendo a favor del constitucionalismo.

Las diferentes aspiraciones de los grupos todavía en pugna, así estuvieran muy menguadas las fuerzas de algunos, llevaron a su convocatoria y con su elaboración afianzaron la supremacía del grupo que llevaba la delantera. El constitucionalista frente al villista, el zapatista y aun la combinación de ambos, el convencionista, ya desaparecido en ese momento.

Este código es de capital importancia porque ayuda a delimitar el perfil del Estado

posrevolucionario. Comparto la opinión de muchos autores de que ese proceso que llamamos *Revolución Mexicana*, que aglutina las diferentes revoluciones y movimientos políticos y sociales entre 1910 y 1940, es sobre todo social y ese carácter se va a reflejar de manera contundente en la nueva Constitución.

El nuevo Estatuto surgió de dos paradojas. La primera, que el constitucionalismo encabezado por Venustiano Carranza —el grupo que exigía restaurar el orden constitucional, el de 1857— fuera precisamente el que convocara a un Congreso Constituyente para redefinir su contenido.

La segunda paradoja, que de acuerdo con el decreto de expedición —es decir, de manera formal— no se trata de una nueva Constitución, sino de un documento que reforma la Constitución de 1857. Sin embargo, considero que son tales sus novedades, que se trata de un documento con diferencias notables con respecto al anterior de 1857, mismas que le permitían enfrentar las nuevas circunstancias que vivía el país.

En lo relativo a este punto, los abogados han asumido dos posiciones —podríamos decir que antagónicas— que han confundido

\* Doctora por la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM. Actualmente es profesora de tiempo completo del Colegio de Historia de la misma Facultad. Ha sido directora general del Archivo Histórico y Memoria Legislativa en la Cámara de Senadores, de 1999 a 2006.

Nota: El material aquí reproducido es una versión previa a su publicación formal por parte de los autores. Los derechos pertenecen a éstos y a las instituciones, por lo que para su reproducción total o parcial se requiere autorización previa.

al público en general. Algunos aseguran que los códigos del 57 y del 17 son prácticamente iguales, y otros aseveran que son totalmente diferentes. Los historiadores en cambio hemos aprendido en torno a los procesos históricos que no todo es cambio, que transformaciones y continuidades se presentan a la vez.

En el caso de la Constitución ocurrió lo mismo, hubo elementos que si bien no estaban consolidados, se mantuvieron como la única posibilidad. México sería una república federal, representativa y democrática, aun cuando el ejercicio político porfiriano hubiera limitado esta aspiración. Todavía ahora sufrimos consecuencias.

Por otro lado, se agregaron novedades irrefutables que matizaron el liberalismo de la Carta Magna que sustituía, al proponer un Estado interventor y agregar los artículos sociales.

Un elemento en el que quiero insistir es en que aunque parece que la convocatoria del Constituyente surge de manera imprevista y sorpresiva, en realidad la Constitución del 57 había sufrido un proceso de desgaste que paulatinamente dio paso a su revisión, el cual culminó con la Revolución, y el de los problemas que fustigaban a los mexicanos.

Aquí quiero hacer hincapié en dos puntos: el primero, que el Congreso Constituyente tuvo lugar debido a un largo proceso político, social, revolucionario, que no inicia en 1910, sino en 1906, cuando surge el programa del Partido Liberal Mexicano, documento que plantea medidas muy concretas que no pueden ser consideradas liberales para atender las necesidades nacionales. Y con el surgimiento de dicho documento, la aparición de la idea de que Porfirio Díaz debía ser derrocado por la vía armada a través de una revolución.

El segundo punto, las peculiares condiciones en las que tuvo verificativo dicha asamblea en el momento del predominio del constitucionalismo sobre los otros grupos, pero sin que se restableciera aún el orden constitucional tan propagado antes de que Venustiano Carranza convocara a elecciones. Es decir, con todo el poder de la facción que encabezaba y agrupando el mayor número de grupos sociales a su alrededor, a los cuales le dio representación en el Congreso.

El primer jefe, político perspicaz, tenía claridad sobre la necesidad de una reforma constitucional que incluyera el proyecto revolucionario para construir y consolidar el Estado surgido de la Revolución, que no tuviera que pasar por el largo incierto proceso de las reformas legislativas particulares. Por ello, consideró tiempos, discurrió el Congreso Constituyente para emprender de golpe las modificaciones que se requerían y negoció la integración del Congreso con las diferentes fuerzas sociales que integraban su grupo.

Al triunfo de la república, tanto Juárez como Lerdo de Tejada trataron de reformar el Estatuto de 1857: lograron algunos cambios, otros no. A lo largo del Porfiriato fue muy cuestionado y calificado de inoperante por parte de los propios porfiristas.

Los científicos, tanto los positivistas como los evolucionistas, descollando entre ellos Justo Sierra y Emilio Rabasa, consideraban que era un código impracticable, no porque fuera malo o porque su propuesta no fuera un fin en sí mismo, todo un proyecto nacional, sino que era inviable porque no se adecuaba a la situación del país.

Concretamente se decía: lo que impedía su ejercicio era el atraso del pueblo mexicano.

Si no se cambiaban las condiciones educativas de éste, no podría llevarse a sus últimas consecuencias. Ahora sabemos que no se reduce la escolaridad, como éstos planteaban, sino que hay una cultura política que hace posible el respeto y la aplicación de la ley, que en nuestro país ha sido muy difícil de cultivar. Así se decía; la democracia era imposible. Tampoco era dable la igualdad de poderes; se requería de un Ejecutivo fuerte y la centralización del poder que controlara todas las entidades estatales e hiciera posible la existencia del Estado mexicano.

Por la vía de los hechos, sin demasiadas reformas a la Constitución, Porfirio Díaz consiguió dar forma a un Ejecutivo fuerte, dando al traste con los planteamientos democráticos que daban sostén al Estatuto del 57. Precisamente las campañas electorales de Francisco I. Madero de 1910 y 1911 se sustentaron en los valores de esa Constitución; se intentaba que fuera aplicada para que bajo un ejercicio democrático los representantes populares la fueran modificando si lo consideraban pertinente de acuerdo con las demandas de los ciudadanos.

Pero aún antes, durante la etapa crítica del Porfiriato, entre 1901-1905, recordemos que el Partido Liberal Mexicano se propuso defender el cumplimiento de la Constitución, señalando el autoritarismo y los problemas en torno a la aplicación de la justicia y manifestando una posición totalmente anticlerical.

Para el año siguiente, 1906, con el programa y la invitación a derrocar a Díaz, las cosas cambiaron notablemente al grado de que hubo una separación en el grupo liberal: Camilo Arriaga, el promotor, se distanció, al igual que Francisco I. Madero, simpatizante del movimiento opositor.

Entre otros planteamientos, en los que no nos vamos a detener, en este documento se señaló la necesidad de hacer reformas en términos económicos, con el objeto de mejorar la situación de los trabajadores, tanto de los obreros como de los campesinos, de los servidores domésticos, de los trabajadores a destajo, de tal manera que pudieran competir en condiciones un poco más ventajosas contra el capital.

Se trataba de promover situaciones más justas, menos desesperadas, que a la vez que mejoraran las condiciones de vida de los trabajadores, permitieran el desarrollo del capitalismo que había visto interrumpido sus efectos por los monopolios y latifundios.

La ley de la oferta y la demanda, tan cara a los liberales, no funcionaba más, pues el egoísmo, la avaricia, habían llevado las cosas a un callejón sin salida. La fórmula salario mínimo y jornada máxima de ocho horas permitía, en la opinión de estos liberales que ya habían dejado de serlo, un desahogo que haría posible que los trabajadores mejoraran sus condiciones de vida y continuaran luchando por su progreso.

Claro que esta fórmula se acompañaba de otras medidas, descanso semanal, previsión del trabajo infantil, protección al trabajo femenino, etcétera. El programa también se ocupó de atacar el latifundismo y proponer el fomento a la educación, la total separación de la Iglesia y el Estado, y algunos otros puntos de carácter social y político, como la eliminación de la vicepresidencia y los jefes políticos.

En suma, el programa planteó ya en 1906 una reforma constitucional importante aunque sin proponer una innovación total ni oponerse a la Carta Magna. Años más tarde —para atender la parte relativa al sufragio efectivo, el lema del Plan de San Luis, de Francisco I.

Madero— después de las elecciones de 1911, en las que éste ganó sin objeción, la misma legislatura electa, bajo la égida de Díaz, propuso un cambio importante, por el cual lucharon sin éxito los diputados del 57: el voto directo para elegir diputados y senadores.

Además, se incluyó en la Ley Electoral el requisito de no ser ministro de algún culto para ser electo, antes inexistente. Por otra parte, habría que agregar que Madero logró incorporar en la Ley Electoral el registro de partidos para impulsar su creación y fortalecimiento y la exigencia de que éstos contaran con un programa y un periódico. Es decir, que contaran con propuestas y que éstas pudieran ser conocidas por la ciudadanía a través del mejor medio posible de la época: el periódico.

Bajo estas condiciones, en julio de 1912 se haría un cambio de legislatura, se instaló la XXVI, renovándose por completo a los diputados y a la mitad de los senadores. Las características de esta legislatura son de todos conocidas: por primera vez después de muchos años de férreo control por parte de los grupos afines a Díaz, pero con mayoría renovadora. Es decir, simpatizantes de la Revolución, tan excesivamente politizada y polarizada, que sus integrantes discutían todo sin llegar a ponerse de acuerdo en casi nada.

Luis Cabrera, como representante popular independiente, decía que los objetivos de este cuerpo legislador eran: “el aniquilamiento del grupo científico. Otro, la redención de la clase trabajadora. Y el último, la resolución de las cuestiones sociales”.

En el breve tiempo de su gestión, durante el gobierno de Madero, se trataron temas importantes, siempre bajo una gran excitación política: la continuidad de la Universidad Na-

cional, 10 iniciativas agrarias, la iniciativa para aumentar el salario de los obreros textiles, momento en el que Heriberto Jara pidió un gobierno intervencionista. Se hicieron evidentes las dificultades de reformar las leyes a partir de un procedimiento normal, etapa en la que los diputados buscaron recuperar el poder y la autonomía que la Constitución les otorgaba.

Aunque como ya decía, poco se logró en términos legislativos, la experiencia fue importante en varios sentidos. Mostró que era posible la independencia de los representantes populares y hasta intentaron presionar para empujar hacia un régimen parlamentario. También se hicieron evidentes los grandes temas: el agrario, el laboral, el educativo. Eso sí, sin que hubiera acuerdos sobre su solución, hecho más que evidente. Además, los hombres de la Revolución adquirieron una experiencia parlamentaria invaluable, de ahí que 23 de sus integrantes fueran diputados constituyentes cuatro años después.

Durante el periodo del primer gobierno revolucionario, el de Madero —incluyo a los tres poderes para responsabilizarlos a todos de los magros resultados—, se delinearon y pusieron a discusión los problemas nacionales; pero es incuestionable que no se sabía cómo resolverlos, si bien se dieron cuenta que los caminos para lograrlo eran diversos y muy polémicos. Lo que sí quedó claro para muchos es que el marco legal, tal como estaba, no facilitaba su solución, al contrario, la detenía.

El Plan de Guadalupe, cuando Carranza se levantó en armas contra Victoriano Huerta, no planteó reformas sociales, sólo el restablecimiento constitucional. Sin embargo, el 24 de septiembre de 1913, en Hermosillo, el primer jefe hizo notar que hacían falta leyes que favo-

recieran a los campesinos y a los obreros. Así que cuando se reformó el documento, el 12 de diciembre de 1914, poco después de la escisión revolucionaria, para responder a los otros grupos y no perder adeptos, se comprometió a expedir durante la lucha “las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión exige como indispensables para establecer la igualdad de los mexicanos entre sí”. Leyes agrarias, fiscales, obreras, libertad municipal, sistema de justicia, leyes sobre minas y petróleo, revisión de los códigos existentes. Es decir, era un reconocimiento explícito de la necesidad de cambiar el marco legal y además un compromiso.

Desde luego que también ofreció convocar a elecciones en cuanto se pudiera, para dar cuenta al Congreso de las reformas y las ratificara, enmendara o complementara, y elevar a rango constitucional las que así lo ameritaran, antes de que se restableciera el orden constitucional.

De esta manera, entre enero y diciembre de 1914, y enero de 1915, se expidieron leyes importantes sobre restitución y dotación de tierras ejidales, el municipio libre, la no reelección de gobernadores y el divorcio. Además, poco después, el 17 de febrero, se firmó el pacto con la Casa del Obrero Mundial, aun con los recelos de Carranza, como señala Ana Rivera.

Por su parte, la soberana convención —la vertiente revolucionaria popular que fue derrotada— también dio a conocer, en abril de 1916, el programa de reformas político-sociales que implicaba cambios con respecto a la Constitución de 1857. El más notable, el parlamen-

tarismo, también incluyó posibles soluciones a los problemas sociales, pero de ninguna manera llegó a integrar, propiamente, una Constitución, sino que sólo se planteó la necesidad de cambiar la vigente.

Como todos saben, no fue posible que los representantes de los villistas y de los zapatistas llegaran a compartir una sola visión. Las sesiones de la convención fueron muy disputadas. Así, las fracciones y la disolución de la asamblea impidieron que llegaran a resultados más contundentes.

Quizá sea pertinente señalar que las leyes agrarias, villistas, de mayo de 1915, y las zapatistas, de octubre del mismo año, al afectar el latifundismo, atentaban también contra la legislación existente. Pero particularmente los hombres del sur insistían en la supervivencia de la propiedad comunal.

A finales de 1914, cuando el constitucionalismo se refugió en Veracruz, el despacho de instrucción pública —en cuyo frente estaba Félix Palavicini— creó la sección de Legislación Social que tuvo como propósito elaborar un proyecto de transformaciones sociales a través de leyes que protegieran a campesinos y obreros, a cargo de Alfonso Cravioto, José Natividad Macías, Luis Manuel Rojas, Manuel Andrade Pliego y Juan N. Farías, algunos de ellos exdiputados de la XXVI Legislatura.

Después de las adiciones al Plan de Guadalupe, como ya se mencionó, un mes más tarde salieron las conocidas como las cuatro hermanas: No reelección de gobernadores, Ley de Divorcio, Ley Agraria (la del 6 de enero de 1915) y Ley sobre Autonomía Municipal. Según Palavicini, también se formuló un proyecto de Ley del Trabajo. El hecho es que no se decretó y no se dio a conocer.

Por ese entonces se cobró conciencia de que toda la actividad del periodo preconstitucional quedaría sin validez al momento de restablecerse el orden constitucional. Y se sabía que el proceso ordinario de reformas era tortuoso y fortuito. Con el propósito de crear un ambiente favorable para un posible congreso extraordinario, Palavicini publicó 11 artículos en el periódico *El Pueblo*, en los que criticaba la Constitución de 1857 y se insistía en la necesidad de convocar a un congreso constituyente. El conjunto de artículos se publicó en un folleto en el mismo año de 1915.

No obstante que a finales de ese año el triunfo del constitucionalismo era incuestionable e incluso varios países —entre ellos Estados Unidos— habían otorgado el reconocimiento al gobierno carrancista —un reconocimiento de facto—, la situación del país en 1916 era sumamente compleja. Por un lado, una profunda crisis monetaria por la emisión discriminada de billetes, que tuvo como desenlace la ruptura, en muy malos términos, con los obreros por los problemas económicos, ya que no sólo medió una huelga en pésimos momentos, sino la amenaza de aplicación de la Ley Juárez a los considerados traidores a la patria. Por otro lado, la persistencia de las guerrillas villista y zapatista, además de la reaccionaria felixista, sin dejar pasar los movimientos regionales contrarios: el chavista, de Michoacán; el soberanista, de Oaxaca, y el de telares en Veracruz, para dar protección a las compañías petroleras.

Y para colmo también tuvo verificativo la invasión de Villa a Columbus y su consecuencia: la acción punitiva de Estados Unidos, que introdujo alrededor de 10 mil soldados a nuestro país. No obstante, el 14 de septiembre de

1916 se reformaron algunos artículos al Plan de Guadalupe para convocar a un congreso constituyente. Al otro día se dio a conocer la convocatoria para elegir el Constituyente. Los comicios se llevarían a cabo el 22 de octubre, es decir, hubo un poco más de un mes de campaña.

En la convocatoria se acotaba perfectamente el proceso: ni gobernadores ni policía militar ni gente con autoridad podía ser diputado. Pero sobre todo se especificaba que sólo podrían serlo los militantes del constitucionalismo. Nadie que perteneciera o hubiera pertenecido a otro grupo revolucionario podría ser diputado.

El Constituyente se regiría por el reglamento de la Cámara de Diputados, el cual podría ser reformado durante las primeras tres sesiones. A la vieja usanza, el mismo Constituyente calificaría las elecciones en un proceso de revisión de credenciales que iniciaría el 20 de noviembre. Los simbolismos de las fechas siempre están presentes.

El día de la inauguración de sesiones, el 1 de diciembre, Carranza presentaría el proyecto de Constitución que incluiría las propuestas que el Poder Ejecutivo creía pertinentes. Los diputados tenían un tiempo limitado para realizar su cometido, sólo dos meses. Los diputados recibirían 60 pesos diarios como dieta y los gastos de viaje para llegar a Querétaro, donde se celebraría el Congreso.

El 19 de septiembre se dio a conocer la Ley Electoral para los comicios. Se ha asegurado que el proyecto constitucional estuvo a cargo de la sección de legislación social; por ello, una semana más tarde, el 26 de septiembre, Palavicini totalmente comprometido con dicho proyecto, renunció a su cargo como cabeza de Instrucción Pública, fundó el periódico

dico *El Universal* para apuntalar el proceso y lanzó su candidatura como diputado. Otro personaje como Pastor Rouaix Méndez, encargado de Fomento, no renunció y participó, por supuesto, en el Constituyente.

El día que se inauguraron las sesiones, después del polémico periodo de discusión de credenciales que no concluyó en tiempo, Carranza entregó el proyecto de reforma, y en un discurso sumamente difundido explicó el porqué de algunos cambios. El proyecto pasó a estudio a la Comisión de Constitución, que más adelante se duplicó para poder concluir las tareas fijadas para tan corto plazo. Así se iniciaron las actividades formales.

La historia, al interpretar este Congreso, define que sus diputados estaban divididos en dos grupos: uno minoritario, moderado, de derecha, y otro mayoritario, jacobino, de izquierda. Algunos historiadores, Javier García Diego, Ignacio Marván y yo, con diferentes argumentos e intensidad en la investigación, hemos intentado demostrar que no hubo una fractura en el Constituyente. La discusión de credenciales eliminó a aquellos que no habían militado en el constitucionalismo. Incluso, se trató de dejar fuera a aquellos que formando parte de la XXVI Legislatura durante el gobierno de Victoriano Huerta, presentaron su documentación. Sólo la intervención de Venustiano Carranza lo impidió. Todos se consideraban a sí mismos constitucionalistas; hasta Múgica, uno de los más radicales lo hacía así.

Analizando las pocas votaciones nominales que se dieron a lo largo de los trabajos, Marván ha concluido que de 179 votaciones de dictámenes, 118 se resolvieron por unanimidad y no se puede saber quiénes fueron los votantes. En 39 se sabe quiénes votaron en contra,

mientras que en dos los que votaron a favor, y sólo de 20, es decir, 11%, se pueden conocer las listas completas. Es más, resumiendo las votaciones, fueron 65.9 por unanimidad, 25.9 por mayoría calificada, y sólo 8.37 por mayoría absoluta. No veo una división tan categórica.

Ante estos resultados uno se pregunta: ¿de dónde salió esta versión? En mi opinión, esta insistente interpretación surge de un anacronismo elemental. Todos sabemos que el grupo constitucionalista se dividió irremisiblemente hacia 1919, y de manera fatal con el Plan de Agua Prieta en 1920, que llevó a la muerte o asesinato de Carranza. Así que se buscan los orígenes de la ruptura en el Congreso.

Además, los constituyentes que escribieron sobre éste, Palavicini, Bojórquez, Álvarez y Álvarez de la Cadena, registraron esa especie. Sin embargo, estos hombres, al mismo tiempo, reconocieron el papel fundamental de Carranza en la elaboración de la Carta Magna.

Álvarez se consideraba a sí mismo un jacobino y en 1965 asentó: “Venustiano Carranza fue el autor de esta Carta Magna, cualesquiera que hayan sido las reformas promovidas por nosotros, y que produjeron cambios importantes a su iniciativa original, pero no modifican el mérito que le corresponde. No obstante sus errores, uno de los cuales le costó la vida, Venustiano Carranza es el padre de la justicia social en México”.

Entonces, ¿por qué esta insistencia en el punto? Venustiano Carranza fue lo suficientemente hábil como para controlar el ingreso al Congreso. Es muy probable que, incluso, haya buscado el equilibrio de los diferentes grupos fácilmente detectables desde tiempo atrás. Si no, recuérdese cómo se enfrentaron civiles y militares en la convención convocada

en la ciudad de México. Los civiles eran precisamente los moderados, encabezados en ese momento por Luis Cabrera. En el Congreso Constituyente se enfrentaron nuevamente en la discusión de las credenciales, pero una vez que el primero puso orden obligando a Jesús Acuña a salir del gabinete para que no siguiera molestando a los renovadores y dando su apoyo público a éstos, todos se pusieron a trabajar.

También es posible apreciar que en los debates se permitió la libre expresión de opiniones y ahí se dieron las diferencias. Como dice Marván, cuando el voto se dividió no fue en facciones coherentes y consistentes, sino que “se formaron coaliciones de mayoría y minoría en torno a la posición individual que cada uno de los diputados tenía, con respecto al asunto particular que se estaba votando”.

La demostración más palpable de que todos compartían aspiraciones socioeconómicas es que una vez que se decidió incluir estos temas en la Constitución, con la oposición inicial de un grupo por no considerarlo pertinente técnicamente, todos los grupos, hasta los considerados más liberales, colaboraron en la construcción de los artículos 27 y 123. El 3° se definió en los debates del pleno, y fueron votados todos por unanimidad. De 244 distritos, estuvieron representados sólo 218; no tuvieron representación Campeche ni Quintana Roo.

Pero aun las cifras son dudosas, hay quien afirma que fueron 219 diputados. Marván sostiene que tres de ellos eran suplentes y que trabajaron a lado de los propietarios. Los documentos que ha dado a conocer la Cámara de Diputados recientemente indican que fueron —esos sí los conté—, 419 entre propietarios y suplentes. No todos los propietarios se presen-

taron, o bien, pidieron licencia y se tuvo que llamar a los suplentes.

También se sabe que muchos diputados no se presentaban a los debates o se salían de ellos, pues la mayoría de las votaciones se definieron por 110 votos. La máxima votación registrada fue de 182, es decir, nunca estuvo completo.

Habría que acercarse, me imagino, a las memorias de los salones, casas de huéspedes, o cantinas, para saber cómo se decidían algunos artículos —y no es broma, es en serio—. Mucho se ha insistido en el origen socioeconómico de los diputados, su edad, de dónde eran oriundos, pero la información es imprecisa para obtener datos concluyentes.

Existe un cuadro sobre algunos de estos datos —en *Así fue la Revolución*—, en donde se dan unas cifras muy alegres. Se dice que son 62 abogados, 27 militares, 19 agricultores, 18 profesionistas, pero luego se separa a los ingenieros de los profesionistas: 16 ingenieros, 16 médicos, 14 periodistas, 7 contadores, 5 líderes sindicales, 4 mineros, 3 ferrocarrileros, 2 farmacéuticos, 31 artesanos y un actor. Un actor que trabaja en la compañía Virginia Fábregas.

De todos estos diputados que dan en total 215 —tampoco 218 ni 219—, 23 se sabe tenían experiencia legislativa, los demás no, y también se plantea en este cuadro que la edad fluctuaba entre los 25 y los 49 años. Más específica, pero aún muy general, es la información de Marván, quien calcula que cada diputación estatal estaba compuesta por 5% de militares, 25% de trabajadores de la administración pública federal, 25% de funcionarios locales y 25% de ocupaciones variadas. Y señala que salvo la diputación del estado de Hidalgo, en la que sólo un diputado no era local, e insiste,

fue la diputación más disciplinada, más integrada en cuanto a sus opciones.

Por su parte, ofrece de manera específica algunas características sociales de los delegados al Congreso. Otras las subsumió en los análisis estadísticos que realizó y no es posible considerarlos o destacarlos aquí. Son más generales aún.

En sus cálculos consideró que 11.4% de los diputados era de clase baja y 84.9% de clase media —lo que esto sea, quién sabe qué es la clase media, pero esa clase media ambigua y difusa—, y sólo 3.7% era de la clase alta. Cifras que tampoco sorprenden. Plantea que 69.9% de los diputados eran civiles y el resto militares de diferentes rangos, de capitanes a generales. En total se presentaron 63 militares, nada que ver con las cifras que ofrece el otro cuadro.

Por lo que se refiere a educación, la formación es muy alta para una sociedad mayoritariamente analfabeta. Del 37% no se sabe qué estudios hicieron. El resto se distribuye así: hicieron estudios universitarios, con título o sin él, 78.3%; 6.5% cursó la preparatoria solamente; 5% la Normal; 1.4% sólo cursó estudios militares, dos personas en concreto; 3.6% hizo estudios comerciales; 2.2% estudios secundarios, sin saber lo que esto signifique pues todavía no existía la educación secundaria como tal. Quizá sería alguna escuela de oficios, y 2.2% había cursado sólo estudios primarios.

Según esto, 116 diputados tenían título: 56 licenciados, 24 doctores, 21 ingenieros, 14 profesores y sólo uno era contador, lo que le permite a Smith concluir que la élite carrancista era joven y de clase media frente a la camarilla porfirista, que era aristocrática y de edad avanzada —lo que tampoco es una novedad— y que el Congreso fue dominado por esa élite

por un alto nivel educativo y ocupacional. En fin, lo único que muestran estas referencias es la debilidad de las fuentes y los diferentes criterios metodológicos utilizados en las investigaciones.

Considero que al respecto aún podría indagarse mucho más. Podemos ampliar los datos de los constituyentes y no reducirnos a definirlos por una actividad, sino en toda la gama de sus comportamientos; no quedarnos con los más notables por su participación en los debates, que es lo que se ha hecho con insistencia o por sus actividades posteriores.

Aunque pueda ser cierto que en un Congreso no todos trabajan igual —algunos sólo van a votar—, las decisiones se toman por los resultados que arrojan las votaciones. Es necesario precisar los números, los datos duros; quizá ayudaría la investigación en las localidades en las que nacieron, vivieron y trabajaron, porque es evidente que entre las postrimerías del Porfiriato y 1916, los hombres que participaron en la Revolución se foguearon en diversas actividades, mismas que les permitieron conocer mejor las necesidades de los mexicanos, entrever sus soluciones y definir ideologías.

Me sirvo del caso de la diputación de Michoacán —me corregirán los colegas que vienen de Michoacán, para hablar del estado aun con los escasos datos que arrojan los diccionarios, el libro de Álvarez y el titulado *Los constituyentes ante su obra*, publicado por el Senado en 1985—, para mostrar la riqueza y variedad de posiciones, es decir, un solo partido, pero una amplísima representación social.

En el caso de Michoacán, la diputación estaba formada por 16 integrantes y su promedio de edad era de 35 años. Para dar una idea de

sus características, a continuación se ofrecen algunos datos:

José Ruiz (36 años): era médico, tomó las armas y fue médico militar; era suplente, pero como no llegó el propietario (Francisco Ortiz Rubio), se incorporó al Constituyente. No siguió a Álvaro Obregón en el momento de la ruptura con Carranza.

Alberto Peralta (25 años): sonoreense, contador, fue antirreeleccionista, tomó las armas contra Victoriano Huerta, siguió con Álvaro Obregón, y por mucho tiempo siguió en la política.

Cayetano Andrade (26 años): guanajuatense, médico en Morelia, soñó el antirreeleccionismo del estado, fue periodista, organizador de agrupaciones políticas y después varias veces fue diputado.

Uriel Avilés (31 años): impresor, estuvo afiliado al Partido Liberal Mexicano, periodista antes y después de levantarse en armas; se agregó a las fuerzas del constitucionalismo, llegó a coronel, y varias veces fue diputado; volvió al periodismo.

Gabriel Cervera (31 años): oriundo de Coahuila, profesor, se unió al antirreeleccionismo, luego al constitucionalismo, y como constitucionalista estuvo adscrito a las zonas de Michoacán, Jalisco y Guerrero. Fue diputado y después general brigadier. Siguió trabajando en la Secretaría de Guerra y Marina, fue gobernador interino de Coahuila, y presidente municipal de San Pedro de las Colonias.

Onésimo López: no tenemos muchos datos, nada más se dice que era político de oposición.

Salvador Alcaraz Romero (36 años): ingeniero, maderista y luego antihuertista; llegó a ser coronel.

Manuel Martínez Solórzano (54 años): médico, profesor-médico, museógrafo en Morelia, investigador, publicó varios libros, regente del Colegio de San Nicolás. Era el científico del grupo.

Martín Castrejón (35 años): hizo estudios profesionales sin terminarlos, agricultor, se afilió al Partido Liberal Mexicano, apoyó al maderista Dr. Silva, se levantó contra Huerta por desacuerdos con Gertrudis Sánchez, se fue con Venustiano Carranza a Veracruz, llegó a ser general. No reconoció al Plan de Agua Prieta y se levantó en armas, muriendo en 1920.

Alberto Alvarado (51 años): licenciado, opositor a Porfirio Díaz. Fue enviado precisamente a las Islas Marías por su oposición; no se sabe si con Díaz o con Huerta, y al triunfo de la Revolución obtuvo su libertad.

José Álvaro (31 años): contador, periodista, militar. A partir de 1914 estuvo al lado de Joaquín Amaro, fue presidente municipal de Morelia, luego secretario particular del gobernador y funcionario local. Participó en la elaboración de los artículos sociales. Él se muestra siempre como un profundo anticlerical.

Jesús Romero Flores (31 años): profesor, básicamente dedicado a tareas docentes, antes y después del Constituyente fue diputado varias veces y senador.

Francisco J. Múgica (32 años): seminarista, periodista, antirreeleccionista. Estaba en Coahuila cuando ocurrió "El Cuartelazo", y se unió al constitucionalismo. Llegó a ser general. Fue jefe de la aduana en Veracruz con Carranza y gobernador interino de Tabasco. Después de ser constituyente siguió su carrera política, hasta ser precandidato a la presidencia en 1939.

Rafael Márquez (32 años): agricultor, comerciante, antirreeleccionista en Michoacán,

luego constitucionalista, coronel, comerciante. Se unió a la rebelión de Agua Prieta, pero no a la rebelión delahuertista.

José Silva Herrera (40 años): licenciado. Formó parte de la legislatura maderista (la XXVI), luego fue diputado en la XXVIII, y se dedicó a su oficio de abogado posteriormente, es decir, cuando Carranza es derrocado y muerto.

Amadeo Betancourt (40 años): médico.

En la diputación de Michoacán no todos eran oriundos del estado: uno significativamente era de Sonora y otro de Coahuila. Equilibrada la situación, como puede verse, por sus diferentes niveles educativos, pero muy alto, en este caso. Quiero destacar que algunos militaron con el Partido Liberal Mexicano, en donde seguramente habían abrevado de toda la literatura del partido, y otros se hicieron revolucionarios a través del antirreeleccionismo maderista, o bien, con el constitucionalismo.

Podríamos leer algunos de los autógrafos que estos personajes firmaron para ver las diferencias de opinión. Por ejemplo, Ruiz puso en su dedicatoria autógrafa: “Si el Congreso Constituyente de 1917 ha hecho una magna obra, ésta sin duda es la gloriosa Ley Obrera, que fue la principal real promesa de la Revolución iniciada en 1910”.

Alberto Peralta: “Las leyes que emanen del Congreso Constituyente serán el corolario de la revolución constitucionalista”.

Uriel Avilés: “No hay evolución sin Revolución. Prueba sin haber surgido la Revolución Constitucionalista no se estuviera elaborando la actual Constitución que trae grandes beneficios al pueblo mexicano”.

Gabriel Cervera: “El triunfo definitivo de la Revolución en el orden político consiste en no transigir con los enemigos, la observancia

estricta de la Constitución sería el aseguramiento de nuestros ideales revolucionarios en la aplicación de la Constitución”.

Salvador Alcaraz: “Siendo el Ejército —esto es muy interesante— un elemento esencialmente consumidor, el erario nacional dará un gran paso cuando se convierta en elemento productor el número abrumador...”. El número abrumador de jefes y oficiales que pululan en las calles y cantinas, pregonando hazañas militares que no han tenido. Este es su autógrafo en la memoria del Constituyente.

Alberto Alvarado: “La libertad es la vida de los pueblos y la justicia su felicidad. Por eso la revolución política iniciada —que bajo la dirección del ciudadano Venustiano Carranza ha realizado esos principios tan preciosos como fecundos— es la felicidad y la vida de la nación mexicana”.

José Álvarez: “La última esperanza de los revolucionarios radicales era el Congreso Constituyente. El cumplimiento de esas promesas en nuestra Constitución será el engrandecimiento de la paz. Matar el clientelismo para ser un pueblo consciente en México. Éste es mi ideal”.

Cierro con el ya citado Francisco J. Múgica: “Creo que las ideas netamente radicales de la nueva Constitución llevarán al pueblo mexicano indefectiblemente a su progreso”.

Entonces, como puede verse, están presentes muchas raíces de los diferentes proyectos revolucionarios que se fueron gestando, insisto, desde 1906 hasta este momento.

Para terminar, lo que es claro, no obstante las diferentes posiciones, es que la Constitución de 1857 era insuficiente, como lo habían señalado los liberales sociales de 1906, para enfrentar las nuevas circunstancias económi-

cas y sociales de México. Como ellos plantearon, fue preciso perfilar un gobierno interventor en materia económica que permitiera mejorar la situación de los mexicanos inmersos en una economía capitalista y se abocaron a definir los derechos sociales: educación, tierra y trabajo.

Sin embargo, por lo que se refiere al sistema democrático que planteaba la Constitución de 1857, en la que se señala que en la división de poderes corresponde al Legislativo controlar al Ejecutivo, de manera muy parecida al régimen

parlamentario, las cosas también cambiaron, pero para establecer un gobierno de Ejecutivo fuerte y centralizador, como Porfirio Díaz había impuesto por las vías de hecho y bastante alejado de los planteamientos legales. Quizá aquel tipo de gobierno fuerte que perfilaron Justo Sierra y Emilio Rabasa en su tiempo, al criticar la Carta Magna. Ahora, la propia ley sancionaría la preponderancia del Ejecutivo sobre los otros poderes y la preponderancia del centro sobre los estados. Así, en la nueva Constitución hubo rupturas, pero también continuidades.

# Fundación del estado de Nayarit: etapas de su historia constitucional

José Miguel Madero Estrada\*

Este tipo de coloquios no son muy frecuentes en la agenda del análisis de la discusión sobre los tópicos locales del constitucionalismo mexicano. Ciertamente los estados del Pacífico, dentro de los que se encuentra Nayarit, conforman una región que ha contribuido de manera muy significativa al desarrollo del constitucionalismo en general. Hay, estoy completamente cierto, una enorme expectativa en el marco de la apertura que se pueda dar en los programas de este primer centenario.

El actual territorio de Nayarit era una región donde coexistían diversas tribus, una de ellas la tribu nahuatlaca que se atribuye la gran travesía hasta llegar a fundar Tenochtitlán, y

\* Doctor en Derecho por la Universidad Autónoma de Nayarit. Actualmente es magistrado de la Sala Constitucional Electoral del Tribunal Superior de Justicia del estado de Nayarit. Ha sido miembro de varios comités y asociaciones de Derecho de Justicia Constitucional. Ha participado en la elaboración de varios textos jurídicos publicados tanto en lo individual como en trabajos colectivos.

Nota: El material aquí reproducido es una versión previa a su publicación formal por parte de los autores. Los derechos pertenecen a éstos y a las instituciones, por lo que para su reproducción total o parcial se requiere autorización previa.

Nayar —Naye o Nayarit— era el caudillo cora que fue un líder precursor a quien sus connacionales le llamaban Majakuagi. Él, que hiciera un gobierno teocrático desde la sierra del Nayar, fue venerado por los suyos como un caudillo cora durante muchos años, incluso hasta la fecha.

Debido a eso, pero también a muchas otras circunstancias, el Constituyente de 1917 le impuso a esta entidad federativa el nombre de Nayarit. Nosotros nos sentimos muy orgullosos por ello, pero no prosperó llamarse de otra manera —como lo voy a comentar— gracias a muchas circunstancias, entre ellas a que el autor del proyecto de reformas a la Constitución del 57, el primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza, no lo aceptó ni lo propuso en su iniciativa pero hubo, según consta en el *Diario de los Debates*, un memorial suscrito por un C. Tobías Soler, que propuso que Nayarit se llamara “estado de Carranza”. De manera que su servidor no sería, orgulloso nayarita, sino orgulloso carrancista.

Ésta es el acta de nacimiento. Aunque, a decir verdad, la parte de la región que comprende

el territorio de lo que ahora es Nayarit empezó la búsqueda de su autonomía desde mediados del siglo XIX y fue un trágico recorrido que le llevó a estar en medio de los vaivenes, tanto de políticos como de militares ya en el cantón, ya en la provincia, ya en la comisaría imperial cuando Maximiliano, ya en el departamento o jurisdicción militar con el presidente Juárez.

Es curioso que muchos pronunciamientos venidos de la clase política o militar, de acuerdo con el vaivén de la época, hayan pugnado por cambiar el estatus político de lo que hoy es Nayarit a través de decisiones como la que tomó Porfirio Díaz desde Oaxaca, que reconoce a Nayarit como estado libre y soberano en 1872, años antes de que se reinstaurara el Senado. Pero no fue sino hasta el 12 de diciembre de 1884 en que el Congreso de la Unión y la mayoría de las legislaturas de los estados, de acuerdo con el procedimiento de reforma establecido en la Constitución del 57, establecen, reconocen y declaran el territorio y extinguen el distrito de Tepic. El territorio lo conformaron históricamente todas las poblaciones que conformaban el Séptimo Cantón de Jalisco desde 1825. Éste fue el amanecer del siglo para Nayarit. Nayarit surge con la Constitución de 1917 y para los pobladores han de entender y podemos comprender que ésta fue la decisión más importante.

Sin embargo quisiera, a partir de esta introducción, hacer un análisis de algunos acontecimientos ocurridos al interior del estado, con vista a la obra consumada por el Constituyente queretano, de haber incorporado a Nayarit no sólo en el artículo 43 donde se hace una lista ordenada alfabéticamente con los nombres de los estados, sino con una dedicatoria especial, en un artículo especial, pétreo, porque no crean

que porque no pueda el Constituyente, que ya ven lo puede todo, modificarlo. No, pétreo porque a nadie le interesa más que a los nayaritas que esté ahí emblematizado, en el artículo 47, texto vigente que no se ha modificado, que dice que el estado de Nayarit tendrá el territorio que actualmente tiene el territorio de Tepic y ahí está. Para la estadística, creo que es uno de los poquísimos artículos de la Constitución que no se han modificado.

A mi juicio, son dos etapas que desencadenan la decisión del Constituyente del 17 de crear Nayarit. La primera, que denomino *una etapa de carácter transicional*, está comprendida del 5 de febrero en que se promulga la Constitución, al primero de mayo que es cuando entra en vigor. En esta etapa Venustiano Carranza designa al gobernador provisional. En Nayarit fungía un jefe político del territorio que tiene que entregarle al gobernador designado por Carranza todos los asuntos del gobierno y los bienes a través de una serie de actas, en donde consta todo lo que fue transferido.

Luego, el nuevo gobernador asume la función y el primero de mayo se suscribe un acta constitutiva que es como la confirmación —como el acto de confirmación de la religiosidad política de la época—, en un teatro en Tepic, con toda la clase política militar. Se suscribe esta acta constitutiva donde se declara —al entrar en vigor la Constitución Política federal— la extinción del territorio.

Esta etapa lleva a una pregunta, ¿con qué facultades hizo Carranza el nombramiento del gobernador provisional? La Constitución federal recién promulgada no le daba ninguna facultad para hacerlo. ¿De dónde vino? Vino de un acto revolucionario eminente y por una interpretación que me he permitido

hacer del artículo primero transitorio de la Constitución del 17, que dice: “Esta Constitución entra en vigor el primero de mayo exceptuando las disposiciones relativas a las elecciones de los supremos poderes federales y de los estados”.

Tomando en consideración esta disposición, Carranza designa al entonces general Jesús M. Ferreira, primer gobernador constitucional provisional; tiene que ser un gobernador constitucional, provisional del estado de Nayarit. Este gobernador empieza a actuar y entonces clasifico aquí otra etapa a la que denomino *etapa de la autonomía constitucional* y que tiene lugar a partir del nombramiento que recibe este gobernador del acta de asunción de Estado del primero de mayo, pero que empieza a correr con una decisión que es trascendental para la vida constitucional de Nayarit: la convocatoria a elecciones del 22 de noviembre de 1917, elecciones que tienen lugar el 24 de noviembre siguiente.

Esta convocatoria es un documento muy enriquecedor. Le he denominado “La legislación preconstitucional de Nayarit”. En ella se establece la base electoral: determina cuál es la división territorial del estado, obviamente señalando como base de la división electoral al municipio que recién fue desarrollado por el Constituyente de Querétaro, en el concepto sublime de *municipio libre*. Establece un estatuto de los diputados, señala, por ejemplo, la inviolabilidad de los diputados y los requisitos para ser diputado, para ser gobernador. Establece el lugar de sesiones y las reglas del funcionamiento de lo que sería el primer Congreso, así como el sueldo, la dieta de los diputados, que serían cinco pesos diarios con cargo al presupuesto, infinitamente inferior a la dieta

de los constituyentes, que si no mal escuché era de 60 pesos diarios.

Aquí hay otro cuestionamiento. Esta convocatoria, además de llamar al pueblo creando la base electoral o la base de la ciudadanía, de la estatalidad, también establece las bases para el funcionamiento del Congreso constituyente, y es aquí donde se encuentra una fuente muy rica, tanto doctrinaria como constitucional, que nos permite hacer algunas reflexiones.

Me limitaré sólo a señalar que el constitucionalismo local en el sistema federal encuentra su debilidad en que la doctrina lo ha considerado siempre un constitucionalismo derivado, no original, por la sencilla razón de que el Constituyente local tiene limitaciones internas y limitaciones externas. El constituyente local no puede ir más allá del ámbito territorial de validez de su orden jurídico, en eso no tenemos problema, porque cada entidad federativa que concurre al pacto es autónoma en su régimen interior y puede dictar sus leyes que rigen al interior.

Pero las limitaciones externas de un Congreso constituyente local llaman la atención porque tiene que respetar los límites que establece la Constitución general; y estos límites no solamente tienen que ver con cuestiones organicistas del poder, división de poderes, municipio libre, sino que tienen que ver con principios e instituciones fundamentales que no pueden ser alteradas ni tocadas por las entidades federativas, y ése es precisamente el argumento de quienes aducen que el constitucionalismo local es derivado.

No estoy muy de acuerdo con esa tesis, porque para mí el constitucionalismo originario, como lo fue en Nayarit y en otros estados, se refuerza en el acto mismo de que es el estado

el que hace su propia Constitución sin intervención de ninguna autoridad federal.

El gobernador convocó a elecciones, se eligieron diputados, calificaron su elección y los diputados se instalaron; en 45 días hicieron la Constitución que promulgaron curiosamente el 5 de febrero de 1918, un año más tarde, de manera que en Nayarit vamos a tener otro centenario, éste, conmemorativo de la Constitución en 2018.

Con vista en todo ello, haré unas últimas reflexiones en torno a algunas aportaciones del constitucionalismo originario nayarita de 1918, que tiene altos ingredientes semiparlamentarios. Quiero ser cauteloso con este término, porque el Constituyente del 17 aprobó una carta con un presidencialismo acentuado y no podía ser la excepción en los estados.

Sin embargo, de la lectura de la Constitución de 1918 en Nayarit se pueden desprender algunas notas sumamente interesantes, que la doctrina llama *funciones de control entre poderes* que a lo largo del tiempo muchas de ellas han desaparecido, como ustedes se pueden suponer, pero que es muy interesante darles un repaso.

En materia de designaciones, el Congreso nombraba a los magistrados del supremo tribunal entonces sin intervención del gobernador. A nivel federal y local más o menos hay un modelo. A nivel federal el presidente somete una terna de ministros al Senado, y éste los designa. A nivel local, en Nayarit actualmente el gobernador designa una terna y el Congreso decide de entre uno de ellos. En 1918, el Congreso los designaba sin intervención del gobernador, y además nombraba al presidente del tribunal.

Pero hay un dato más interesante, el procurador general de Justicia era designado por el Congreso y, no nada más, lo podía destituir

libremente. Y, no sólo eso, en la Constitución se establecía un deber del procurador de presentar semestralmente un informe al Congreso, dando cuenta de los problemas que se presentaran en la administración pública relacionados con su cartera y las soluciones que él considerase pertinentes proponer.

Bueno, este hecho nos muestra, por ejemplo, la seguidilla de conflictos que en los primeros años de la vida constitucional se dieron entre el gobernador y las primeras legislaturas, al grado de que hubo dos solicitudes ante el Senado de desaparición de poderes, lo que desencadenó que en Nayarit hubiera un cambio de recinto oficial de los poderes, trasladándose el Congreso a una población del sur de Nayarit.

El Congreso autorizaba la deuda del gobernador, pero lo hacía con la aprobación de cuando menos las dos terceras partes (15 diputados), y se exigía la votación calificada, premonición de los altos endeudamientos que los Ejecutivos propugnan, como es en la actualidad.

A la figura del orador sin voto, mediante el cual se mandaba al Congreso a un representante para que discutiera un proyecto —el informe que el gobernador tenía que hacer después de cada visita— la Constitución lo obligaba a visitar todos los pueblos de Nayarit una vez durante su periodo, pero lo obligaba a rendir un informe ante el Congreso sobre los problemas ahí presentados.

El gobernador tenía prohibido pertenecer a un partido político. El artículo 71 de la Constitución establecía muchas otras prohibiciones, como no ayudar en propaganda electoral, etcétera.

Hoy la Constitución es otra y es la misma, pero ha tenido más de 600 reformas, más de

103 decretos que la han cambiado. Muchas de estas figuras desaparecieron; valdría la pena repensar su incorporación de nueva cuenta al texto constitucional.

Por ejemplo, las visitas que los diputados hacen a los distritos cada receso y a su regreso una memoria que debe ser divulgada con la obligación de todos los funcionarios de proporcionar los informes que pidan los diputados. Es decir, estamos ante un caso de transparencia y acceso a la información parlamentaria. Esta disposición aún está vigente, pero su aplicación es ineficaz.

La Constitución actual configura un nuevo rostro. Una de las reformas más importantes de los últimos años es que incorpora un catálogo de derechos fundamentales tan amplio como vanguardista. El Constituyente del 18 ocupó sólo 179 palabras en este tema.

Hoy el artículo que establece los derechos fundamentales tiene más de 3 mil palabras. Consagra derechos como el derecho de las madres a tener el parto gratuito y a la atención de su embarazo y de su bebé; el derecho de los

productores agrícolas a un seguro, en fin, que estos derechos están tutelados por la Constitución para que se garantice reclamarlos por la vía judicial. Pero el gran problema es que perviven notas discordantes entre el constitucionalismo local y el general, no hay en el sistema federal una articulación armónica.

El régimen de competencias que el Congreso general distribuye a través del artículo 73 francamente es multifuncional y no sabe uno por dónde el legislador está intentando establecer fórmulas para distribuir el poder de decisión; casi siempre va en detrimento de los estados. Para corroborar esto véanse las leyes generales, federales y nacionales. En materia de derechos humanos creo que esto es un paradigma que debe revisarse.

El constitucionalismo local es la luz de un faro que todavía ilumina los caminos de un federalismo de enormes expectativas en México. Esa luz a veces parpadea y a veces es una luz tenue, pero va a resurgir porque la solución a los grandes problemas nacionales en un sistema global no riñe con un sistema local.

# La Revolución y la inestabilidad en Colima: 1914-1920

Pablo Serrano Álvarez\*

Había hecho un trabajo sobre Colima hace mucho tiempo, y buscando en los papeles y en los archivos la información, pensé que la revolución de Colima había llegado de fuera, como todos los colimenses y la historiografía sobre Colima dice. Yo digo que sí fue eso, pero caracterizo al periodo de 1914-1920 como un periodo de revolución-reforma, y esto fue gracias a los constitucionalistas.

Entonces, yo no voy a hacer un análisis de la Constitución de Colima —porque no me

\* Es director académico del Colegio del Estado de Hidalgo, investigador de tiempo completo en la Universidad de Colima, investigador del Instituto de Investigaciones Históricas de la UNAM. Director de investigación del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, así como profesor invitado en universidades y centros de estudios de México y el extranjero. Cuenta con artículos y libros vinculados al estudio de los movimientos sociales conservadores, historia regional, biografías políticas, historia empresarial, diplomacia, análisis territorial e historiografía, en particular de los siglos XIX y XX.

Nota: El material aquí reproducido es una versión previa a su publicación formal por parte de los autores. Los derechos pertenecen a éstos y a las instituciones, por lo que para su reproducción total o parcial se requiere autorización previa.

dio tiempo—, sino un análisis histórico de la región a partir de esta idea de la Revolución.

A finales de 1914 los constitucionalistas se apoderaron del gobierno del estado y asumieron el control político y militar sin problemas y enfrentamientos. Fue nombrado gobernador provisional Juan José Ríos, miembro destacado de las huestes de Obregón y zacatecano de nacimiento, que desde 1915 introdujo a los colimenses a la revolución reformista, característica del constitucionalismo.

En ese proceso de inestabilidad, la sociedad colimense se sacudió, evidenciando tormentas y enfrentamientos. Y sobre todo, por primera vez, los miembros de la oligarquía vieron afectados sus intereses y menguado su poder de control sobre los actos gubernamentales.

Durante 1915 se formaron las primeras organizaciones agrarias y obreras que buscaban aglutinar a los sectores descontentos contra el orden existente. Bandas de rebeldes campesinos comenzaron a realizar acciones en el norte y sur del estado colimense, manifestando su oposición a las estructuras oligárquicas y movilizándolo a la sociedad para expresar su descontento.

El gobernador Juan José Ríos llevó a cabo una política reformista desde un inicio, cuyos efectos dieron por resultado el cambio radical a largo plazo de las estructuras oligárquicas colimenses de pasado decimonónico y porfiriano. Y sobre todo permitieron la expresión de las demandas sociales populares en todos sentidos.

Durante 1915 el gobernador Ríos inició el reparto agrario ejidal, basándose en la ley del 6 de enero de ese mismo año, expedida por Venustiano Carranza, en pueblos de Colima, Cuauhtémoc, Oquimatlán, Manzanillo y Xochitlán.

La organización de ligas agrarias permitió la aglutinación de los campesinos de las haciendas y ranchos, favoreciéndose la expresión de sus demandas y necesidades. Por su conducto se estableció la Casa del Obrero Mundial, que intentó organizar a las clases trabajadoras de las fábricas, el puerto de Manzanillo y de la ciudad de Colima. El Comité Directivo de esta organización estuvo encabezado por Basilio Vadillo, Joaquín Vidaurri, Aristeo Bocanegra, Manuel Alcaraz y Ramón Torres.

Las organizaciones mutualistas existentes fueron aglutinadas a esta agrupación, favoreciendo la identificación de los trabajadores en torno a las demandas salariales, contratos directivos y derechos de asociación y de movilización. En un año el gobernador estatuyó la aplicación del salario mínimo para los trabajadores de estos sectores.

Ríos sujetó a la oligarquía a través de la exigencia de su colaboración con el gobierno mediante cuotas, abastecimiento y proveeduría tanto de los aparatos gubernamentales estatales y municipales como de la población en su conjunto.

Hacendados y comerciantes tuvieron que asistir cotidianamente a reuniones con el gobernador, con la finalidad de colaborar en la organización del gobierno del estado, cubrir las necesidades de la población a través del comercio y el abasto simple y mantener estable la economía estatal. Además, tuvieron que apoyar al gobernador en la aplicación de la reforma agraria, por lo que los conflictos con los pueblos se debían arreglar a favor de los campesinos demandantes de tierras y aguas.

En materia cultural, por ejemplo, el impulso a la educación fue una tónica. Basilio Vadillo dirigió la política educativa desarrollando una amplia campaña de acción en torno a los planes y programas de estudio, la capacitación interna del magisterio estatal, construcción de escuelas urbanas y agrarias, desarrollo de actividades culturales, becas de estudio e incremento anual del presupuesto dedicado a la educación.

Además, se estableció la escuela laica y el jacobinismo reformista de Ríos ocasionó enfrentamientos con la Iglesia católica, que veía amenazados sus intereses en esta materia.

Como efecto de las reformas implementadas por el gobernador Ríos, la sociedad colimense entró en un franco proceso de organización y movilización tanto en el campo como en la ciudad. El conflicto social se manifestó entonces intensamente: enfrentamientos por tierras y control de aguas por parte de los campesinos, sobre todo, en la región norte del estado. El bandidaje social producido por grupos villistas, amiguistas o simplemente como consecuencia de la pobreza campesina fue un problema que Ríos tuvo que sortear desde 1914, con la ayuda del Ejército constitucionalista.

Grupos políticos provenientes de la clase media, urbana y de la oligarquía, que se organizaron desde 1915 decidieron participar en la lucha por el poder, introduciendo a Colima en el ventarrón político del cambio y del conflicto sociopolítico.

La movilización de los obreros y campesinos organizados pasó a ser una constante desde 1916, trastornando la tranquilidad social que había caracterizado a Colima en el nuevo periodo de la lucha armada nacional.

La opinión pública se hizo más participativa y crítica a través del desarrollo del periodismo oficial y opositor, donde se debatían frecuentemente las acciones del gobierno, los grupos políticos, el bandidaje campesino y la movilización obrera.

El debate con la Iglesia católica por el control de la educación y el jacobinismo de las autoridades comenzaron a ser un signo de ruptura y enfrentamiento entre católicos y la jerarquía eclesiástica con las autoridades revolucionarias. El bandidismo fue quizá el signo por excelencia que distinguió a este periodo en Colima.

En agosto de 1916 el gobernador Juan José Ríos tuvo que establecer un decreto por medio del cual declaraba a los grupos de bandidos fuera de la ley, dando elementos para la persecución y captura por los hacendados y el ejército, en especial a los comandados por Vicente Alonso, José Bueno, Fidel Gómez y Gonzalo Guadalupe, entre otros, que azotaban zonas de la entidad en el norte, centro, occidente y sur con sus secuelas de violencia, atracos, daños a propiedad y personas, robos y ataques a las vías de comunicaciones.

La inestabilidad producida por las reformas y acciones del gobernador Juan José Ríos

pronto evidenció que Colima había entrado a la revolución, y que las estructuras porfirianas basadas en el manejo oligárquico del orden y progreso pronto iban a sacudirse y moverse.

El cambio político y social no se dio de manera inmediata, pero las reformas hicieron que la sociedad colimense entrara en un proceso de sacudimiento del cual no se iba a recuperar sino hasta muy entrada la década de 1930.

La revolución-reforma entró a Colima sin grandes batallas, combates y caudillos; vino del norte con el ventarrón constitucionalista. Y la sociedad entera tuvo que readecuarse a las nuevas circunstancias del juego político, social, económico y cultural. Surgieron los líderes, los movimientos sociales, el conflicto político, los grupos partidistas, las organizaciones sociales, las revueltas y un nuevo esquema sociocultural identificado con la Revolución y sus vencedores. Cambio que necesariamente conllevó un proceso conflictivo en el nivel regional, y a la modificación de una estructura histórica que había nacido desde la reforma liberal del siglo XIX. Las elecciones al Congreso constituyente de Querétaro, el 22 de octubre de 1916, representaron un conflicto en el seno de los funcionarios y políticos que acompañaban a Juan José Ríos.

Se pensó en mandar al profesor Basilio Badillo, entonces secretario de Educación, pero como era nacido en Jalisco y tenía fuertes responsabilidades, no se pudo. El gobernador Ríos decidió que fuera candidato Francisco Ramírez Villarreal, que había llegado a Colima con los constitucionalistas; era de Coahuila y había desplegado una intensa labor relacionada con el control político y de la opinión pública. Además, era abogado de profesión. Como suplente se pensó en un joven llamado Salva-

dor Saucedo, que después sería gobernador del estado en la década de 1930, que al perder la titularidad dispuso el resultado de la elección a favor de Ramírez, sin lograrlo.

El único distrito electoral de Colima fue representado por el diputado propietario Francisco Ramírez Villareal, quien tuvo una endeble participación en los debates del Congreso constituyente, concentrándose en la necesidad de ampliar el territorio de Colima con terrenos de sus vecinos de Jalisco y Michoacán. Su iniciativa no prosperó.

También participó en el tema de la jurisdicción de los mares, considerando que cada estado con costas al mar debía tener el control, iniciativa que tampoco prosperó porque los diputados prefirieron votar por la necesidad de la jurisdicción a cargo de la federación.

El año de 1917 se inauguró con un nuevo orden basado en la Constitución promulgada en Querétaro. En ese momento, concretamente en junio, el gobernador Juan José Ríos dejó el poder del gobierno del estado al colimense Felipe Valle, quien se convirtió en un fiel representante del carrancismo en la entidad, con base en la legalidad de las restricciones de la Constitución, el control político mediante la negociación y la represión, y el establecimiento de un gobierno organizado a través de instituciones y burocracia.

Sin embargo, los efectos de la sacudida reformista de Ríos por el conjunto de reformas en materia laboral, agraria, anticlerical y contra los intereses oligárquicos entre 1914 y 1916 impidieron que el nuevo gobernador contara con una estabilidad política y social, indispensable para la aplicación del proyecto de constitución.

Las tensiones entre los partidos y grupos políticos, la campaña antiagrarista de los ha-

ciendados, las agresiones de las que eran objeto los campesinos y trabajadores por los hacendados, líderes y patrones, la protección de los comerciantes y ricos por parte del gobierno y del ejército, más las condiciones de miseria de la población del campo y la ciudad, ocasionaron un clima de enfrentamientos social y de inestabilidad política, al que el gobierno legalista de Valle no pudo controlar o disminuir hasta 1919, en que dejó el poder.

A diferencia de lo que había ocurrido en Colima en el periodo anterior, el gobierno de Valle se vio caracterizado por el conflicto cotidiano que se manifestaba entre los grupos políticos y los sectores sociales. Este clima continúa hasta la década de 1930, lo que evidenció los efectos devastadores que tuvo la revolución-reforma en la estructura regional colimense.

En cuanto a los grupos políticos, la Ley Electoral de 1917 permitió la organización de dos partidos en ese momento: uno, el Partido Independiente, y otro el Partido Liberal Colimense, que se convirtieron rápidamente en las instancias principales de la lucha política estatal, aglutinando a los actores sociopolíticos que buscaban ganar espacios de poder local y regional de acuerdo con sus intereses identificados, ya sea como la oligarquía o con las bases sociales obreras y campesinas, u organizadas en el estado por parte de los constitucionalistas.

El Independiente, sobre todo, se convirtió en una de las principales organizaciones políticas de la lucha electoral, identificado con la corriente vencedora de la Revolución en el nivel nacional, y con algunos sectores de la oligarquía nativa colimense.

El Liberal Colimense, identificado con los líderes surgidos durante la revolución-re-

forma, ejerció una especie de contrapeso político en los niveles locales, enfrentándose en amplios debates y enfrentamientos con los del independiente durante esos años. Nunca antes en Colima se había vivido una lucha política tan intensa como la establecida por estas organizaciones.

El gobernador Valle tuvo que aliarse con los hacendados, comerciantes y sectores poderosos, no sólo para enderezar la economía estatal, sino para ejercer la gobernabilidad indispensable para menguar el constante enfrentamiento social y cuadrarse a la política de reconstrucción y estabilidad del presidente Carranza.

El gobierno de Valle invitaba a los poderosos colimenses a reconstruir la economía estatal; a colaborar en el buen desempeño administrativo y a la organización del gobierno del estado y los municipios; a organizarse para combatir la inquietud y violencia en el campo colimense; a fortalecer el comercio; a menguar la manifestación popular que afectaba la paz y la estabilidad. La alianza era al fin y al cabo beneficiosa para ambos.

El reparto se vio claramente disminuido a favor de los hacendados, y los conflictos de límites entre las haciendas y los ejidos, y sobre la posesión de aguas, fueron dictaminados a favor de ellos. Tales fueron los casos de los pueblos y comunidades de Suchitlán, Noguearas, Comala, Cuauhtémoc, Tecomán, Armería, La Albarrada, Cuyutlán, Tepames y Coquimatlán. Las solicitudes de tierras de los campesinos y su resolución se estancaron enormemente en este proceso.

Los patrones de las fábricas de jabón y tabaco, y de las labores comerciales del puerto de Manzanillo y la ciudad de Colima fueron

beneficiados contra las demandas obreras de aplicación del salario mínimo, jornadas de ocho horas y prestaciones que los decretos de Juan José Ríos habían introducido.

La emergencia de agrupaciones de estibadores, trabajadores del mar y tierra del puerto, transportistas, nixtamaleros, electricistas, jaboneros, salineros, etc., dio efervescencia social amplia y peligrosa para la supuesta reconstrucción que deseaba emprender el gobernador Valle en Colima.

Las propiedades confiscadas por la revolución constitucionalista o por la política antioligárquica de Ríos fueron devueltas a sus dueños o simplemente los dictámenes a favor de ellos fueron dados por el gobierno en connivencia con los notarios y jueces. Tal fue el caso de las propiedades de las familias Santa Cruz Ramírez, De la Madrid, Martel, Álvarez García, Rangel y Castañeda, afectadas por los primeros repartos agrarios, el blindaje social, la afrenta de los constitucionalistas o del Ejército.

La sacudida reformista del constitucionalismo en Colima era incontenible para el gobernador Valle, que ante las oposiciones políticas y la efervescencia social tuvo que asumir una postura legalista y de control político y militar para poder gobernar a la entidad. Para esto, la alianza con el centro era de fundamental importancia por los apoyos que ella implicaba.

El senador por Colima, Elías Arias, ejerció un papel de intermediario eficaz entre el gobernador y el presidente Carranza, para una relación que dio apoyo y legitimidad a la política conciliadora de Valle; la efervescencia, sin embargo, fue incontenible, y ya para finales de 1918 la discusión por las elecciones para gobernador avizoraron una tormenta en la escena política y social.

Uno de los opositores al vallismo, Miguel Álvarez García, junto con su familia, se encargó de hacerle frente al gobernador en todos los actos de gobierno, en especial en lo que se refería a las relaciones con la oligarquía y su política conciliadora y antipopular. Álvarez García se conformó en un cacique regional por sus alianzas con el obregonismo, principalmente de bases sociales obreras y campesinas, y su pertenencia a la oligarquía colimense nativa, golpeada por el constitucionalismo, y mediante la organización y acción del Partido Independiente, sobre todo.

Álvarez García había perdido las elecciones de 1917, y desde la toma de posesión de Valle declaró su oposición abierta con el apoyo del Ejército establecido en la zona militar y el sustento de nuevos grupos políticos organizados, como consecuencia de la Ley Electoral. De nueva cuenta, las elecciones de 1919 le dieron la oportunidad de llegar al poder, ahora con la alianza y sustento del obregonismo y el grupo sonoreense, a través del mismo Juan José Ríos —curiosamente— y, por su conducto, de Álvaro Obregón, que ya entonces se perfilaba como líder y cabeza del Grupo Nacional vencedor de la Revolución.

Con esto quiero decir que la aplicación de la Constitución del 17 tuvo un serio retroceso al ganar Álvarez García la gubernatura. Las elecciones se desarrollaron normalmente, y Álvarez García resultó el ganador, quedando atrás la tendencia legalista y carrancista de Valle. El nuevo gobernador —junto con su hermano Higinio— se constituyó en la tendencia caciquil de la Revolución en Colima, encauzado por la alianza con el obregonismo y el resurgimiento al poder de la oligarquía colimense golpeada por los anteriores gobernadores.

Colima se hizo ingobernable por la ausencia del gobernador Miguel Álvarez García —que además tomó posesión y nunca estaba— y los enfrentamientos entre el Ejecutivo estatal y el Legislativo. La violencia política y social se desató en todos los confines regionales, resurgiendo la intensidad del bandidaje en el sur y norte de la entidad; la paralización de las actividades agrarias, comerciales y productivas que desarrollaban las haciendas, principalmente el conflicto entre los grupos de poder oligárquico y partidista, y la desorganización gubernamental.

Ni siquiera su tendencia de cacique pudo con el control político y social de Colima. La mano dura, sin esa línea política aparentemente clara, caracterizó el primer año del gobierno de Álvarez García, ocasionando una crisis política de la que Colima no se iba a recuperar en el primer lustro de la década de 1920.

La inestabilidad se apoderó nuevamente de la región mediante la tensión producida entre las reformas constitucionalistas y el resurgimiento de las tendencias oligárquicas colimenses. El enfrentamiento político y social fue “pan de todos los días”, sin que Álvarez García pudiera menguarlo por su incapacidad para gobernar y el oportunismo con el que intentaba introducir a Colima en los vientos del obregonismo.

La crisis política, sin embargo, no permitió que Álvarez García dejara el poder por tres años más, por su alianza con el Centro Nacional y la élite de los sonorenses. La permanencia en el poder de Miguel Álvarez García y el conflicto establecido con el Congreso local, los líderes de los partidos políticos y las organizaciones sociales, profundizó una crisis generalizada en la vida regional de Colima que duraría toda la década.

Esta situación además se vio determinada también por los fenómenos que se experimentaban en el nivel nacional, las asonadas militares, el caudillismo característico del gobierno obregonista, la rebelión delahuertista, los enfrentamientos con la Iglesia católica, las movilizaciones obreras y campesinas, las manifestaciones de los partidos nacionales, y los procesos electorales federales, que tuvieron

una repercusión negativa en el estado y cuyas consecuencias o efectos ocasionaron que la región permaneciera inestable en lo social, político y económico.

Si bien en Colima la Revolución llegó tarde, llegó bien, porque arribó con ciertas reformas y hubo un sacudimiento social importante, vemos un retroceso después, simplemente con la no aplicación de la Constitución del 17.

# Jalisco: laboratorio legislativo 1912-1913

Elisa Cárdenas Ayala\*

En buena medida este trabajo tiene que ver con los que no están o los que parece que no están y que, sin embargo, están en la Constitución de 1917.

Josefina MacGregor recordaba en su conferencia un elemento fundamental del Constituyente del 16-17: ¿quiénes podían ser constituyentes? Nos parece tautológico y en realidad es aberrante: los constitucionalistas.

Titulé esta ponencia “Jalisco: laboratorio legislativo 1912-1913” para atender a un momento que ciertamente no son los prolegómenos de la Constitución del 17, pero que tiene que ver con la escritura de la historia de este

\* Es doctora en historia por la Universidad de París, es investigadora nivel 1 del SNI y se desempeña actualmente como profesora investigadora en el Departamento de Estudios sobre los Movimientos Sociales de la Universidad de Guadalajara dentro de la División de Historia. Ha escrito varios ensayos, cuentos y novelas, entre los que se encuentran *El derrumbe de Jalisco*, *Microcosmos de la Revolución Mexicana* y *Rumores*.

Nota: El material aquí reproducido es una versión previa a su publicación formal por parte de los autores. Los derechos pertenecen a éstos y a las instituciones, por lo que para su reproducción total o parcial se requiere autorización previa.

Constituyente y con un debate historiográfico, pero político también sobre el tema de los artículos sociales de la Constitución de 1917.

De entrada quiero precisar que no tengo la pretensión de resolver este debate, sino únicamente señalar algunos de sus rasgos y demostrar de qué manera la experiencia regional marcó al Constituyente de 16-17, manera quizá no destacada por la narración de la historia de ese Constituyente.

¿En qué consiste este debate? La versión más difundida en torno a la legislación social del 17 atribuye en parte la paternidad de los artículos sociales a la herencia de la Convención de Aguascalientes, a los vínculos ideológicos con el Partido Liberal Mexicano —como también señalaba Josefina MacGregor—, y asimismo, en parte algunos autores destacan el papel desempeñado por Álvaro Obregón como mediador entre lo que Carranza quería que entrara y lo que no quería que entrara, etcétera. Esa es la versión más divulgada.

Una versión menos difundida atribuye la inspiración de algunos de estos artículos al catolicismo social, una corriente muy importante

en la época, pero en la coyuntura constituyente en franca desgracia política. Esta otra versión considera que ese pensamiento estaba ahí o que los católicos sociales —así se les llama— habían pensado primero el tema.

Reitero, no intento aquí resolver esta discusión. Para hacerlo, sin embargo, me parece que vale la pena anotar algunos elementos y el primero es que habría que salirse del contexto mexicano para tomar en cuenta la preocupación en un amplio espectro del pensamiento social occidental, de signos ideológicos muy diversos, que van del anarquismo al catolicismo social a partir de por lo menos la segunda mitad del siglo XIX y de manera muy señalada principios del siglo XX.

Entonces, habría que tener en cuenta este espectro muy amplio de la preocupación desde distintos horizontes ideológicos por las condiciones de vida de los trabajadores del campo y de la ciudad y frente a las cuales los principios del liberalismo —en un sentido muy clásico— habían agotado sus propuestas o simplemente no tenían propuesta alguna.

Ahora, para resolver este debate, también habría que entrar de manera mucho más fina en las redes de influencia del pensamiento social católico sobre los Constituyentes, como una hipótesis que no me propongo demostrar tampoco aquí, pero sería una veta de exploración también para quien quisiera entrar en estos temas.

Lo que aquí me interesa señalar es que durante años predominó —por lo menos algo ha cambiado en los últimos 20 años— una actitud que sumió en la sombra a ciertos actores, una sombra derivada de su derrota política. Entonces, lo que aquí presento sólo proporciona algunos elementos que podrían ser útiles para

una reflexión renovada sobre el tema, siempre y cuando estuviera dotada de los diversos elementos que acabo de señalar.

No me voy a detener mucho en un antecedente que tiene relación con algo que se discutía esta mañana —pensando en el caso de Nayarit, por ejemplo—, sólo mencionar que en 1912 y 1913 lo que estaba vigente en Jalisco era obviamente la Constitución del 57, que había sido reformada de manera muy importante en 1906 para dar lo que algunos autores consideran una nueva Constitución.

La reforma de 1906 había puesto al Poder Judicial completamente como un poder resultado de las elecciones, es decir, había devuelto a las elecciones la definición de quienes integraban el Poder Judicial; también había desaparecido la figura del Consejo de Gobierno así como una figura que para muchos políticos jaliscienses era muy apreciada: la figura de los insaculados, como potenciales sustitutos del gobernador en sus ausencias.

Además de estas características que en realidad lo que hacían era darle rasgos más autoritarios —me parece— al Ejecutivo, el texto reformado de 1906 lo que hacía era presentar un concepto del ciudadano mucho más moderno que el anterior. Es decir, los derechos políticos a partir de 1906 presentaban menos obstáculos que en el 57.

No me detengo en esto, pero con eso estaban trabajando quienes llegaron a la legislatura del estado en 1912 y en 1913. Fueron dos legislaturas diferentes, puesto que había elecciones anuales. Y la singularidad de este momento tiene que ver con algo que no es común en el panorama nacional, en términos del peso de las fuerzas políticas, es decir, en Jalisco, en la época, están presentes las mismas fuerzas que se

reconocen nacionalmente, pero prácticamente en una proporción invertida.

¿Qué hay en Jalisco en 1912? Un gobernador provisional, Alberto Robles Gil, un liberal porfirista, aunque el porfiriato se hubiera quedado atrás, cuya misión principal era convocar a elecciones legislativas y a elecciones de gobernador, siendo que él era provisional. Lo que hizo Robles Gil fue efectivamente convocar las legislativas que tuvieron lugar en enero de 1912, pero posponer mientras pudo la convocatoria de elecciones a gobernador, que tuvieron lugar en octubre de ese mismo año. Es decir, Robles Gil no quería irse, mientras pudiera no pensaba irse.

Las elecciones de enero, legislativas, las ganó de manera arrolladora el Partido Católico Nacional, creado apenas unos meses antes, en mayo, a unos días de que renunciaran a sus cargos el presidente Porfirio Díaz y el vicepresidente Ramón Corral.

El Partido Católico Nacional tuvo ocasión de gobernar Jalisco a través del Congreso que ganó totalmente, de manera arrolladora, en estas dos legislaturas, la de 1912 y la de 1913, y también a través del gobernador del estado, que en esas elecciones de octubre de 1912 resultó ser José López-Portillo y Rojas, en una combinación que luego se olvida.

Es decir, todo mundo recuerda que fue electo por el Partido Católico Nacional, pero olvida la mitad de la historia. Y la mitad es que López-Portillo era propuesto por unos clubes liberales llamados *portillistas* y que eran resultado y herencia en parte del papel que había jugado López-Portillo en el movimiento reyista, que también en Jalisco fue muy potente. Entonces, conjugaba López-Portillo dos herencias: la del reyismo y lo que quedaba de

él. Es un movimiento ya disgregado a fuerza del abandono de Reyes y de la represión del gobierno, y también en la capacidad de diálogo con el catolicismo social, siendo él un liberal católico en realidad, no un católico social.

Pero entonces en ese paisaje político interesante va a resurgir un debate que en los últimos años del porfiriato se había olvidado, un debate ideológico, político, exacerbado entre los llamados *mochos* y los llamados *jacobinos* —etiquetas que ellos mismos retomaron en su momento—; debate que no había resurgido en la mayor parte del porfiriato —pues no parecía tener mucho sentido— y que con el nacimiento del Partido Católico Nacional sectores liberales que me permito apellidar “conservadores” —algunos llegaron al Constituyente del 17, como Luis Manuel Rojas, uno de sus representantes más emblemáticos— contribuyeron a resucitar.

Entonces, ése es el paisaje político dentro del cual opera lo que considero un laboratorio legislativo, que tiene relación con la historia, en realidad con la menos escrita del Constituyente del 17. ¿Cuál es este laboratorio legislativo? Bueno, en diálogo entre el catolicismo social, enarbolado por el Partido Católico Nacional —que en Jalisco además tiene sus vanguardias ideológicas— y el Liberal Católico.

Es decir, los dirigentes del Partido Católico Nacional en Jalisco están cercanos a los principios de la democracia cristiana y en ese sentido son de vanguardia en su época, y tienen posturas mucho más democráticas que las dirigencias nacionales del partido que están en la ciudad de México. No me voy a detener en eso porque no llegaríamos nunca al Constituyente del 17, pero esto es interesante por el tema de la legislación social que ellos van a impulsar.

Lo que quiero señalar es que este laboratorio está bajo una presión de fuerzas de distinto tipo: por una parte bajo la presión que tienen en una confrontación constante con el gobernador Robles Gil y por lo cual los legisladores van a pasar de enero a septiembre pugnando por que se produzca la elección del gobernador, es decir, legislando poco y presionando mucho; y por la otra van a estar bajo la presión de lo que existe en el panorama nacional, la Revolución Mexicana, estallada a finales de 1910, y que en Jalisco tuvo pocos episodios de la magnitud de los que se reconocen en otros estados.

No comparto la opinión de muchos colegas de que a Jalisco la Revolución llegó de fuera; considero que no, que estaba por allí, porque la Revolución no se reduce a los hechos armados. En cambio, es verdad que no fue Jalisco un teatro privilegiado de los hechos armados de la Revolución.

Entonces, bajo esta presión doble, es decir, los sucesos armados, la violencia, el incendio en otras regiones del país y el conflicto con el gobierno provisional de Robles Gil, lo que busca la legislación o la acción legislativa de estos diputados católicos es —y nuevamente, no son palabras mías, son las de ellos— conjurar el estallido de la violencia en el estado, es decir, todavía se piensa que la legislación social pueda conjurar la Revolución.

Bueno, voy a exponer muy brevemente los principales puntos de esa acción legislativa, que en alguna medida tiene relación, no quiere decir que sean las mismas preocupaciones que las del Constituyente del 16 y 17, pero tiene —reitero— como origen la preocupación por las condiciones de vida de los trabajadores del campo y de la ciudad en general.

Voy a exponer simplemente cuáles fueron los principales proyectos, y el lector podrá evaluar en qué medida y por dónde se teje esta relación. Los dos decretos principales de 1912 son: primero, lo que se llamó la institución del bien de familia, que se estableció por un decreto del 16 de octubre de 1912 —inspirada de legislaciones inglesas, pero también en las ideas de presidentes en Francia—, buscaba la protección de un patrimonio familiar de dimensiones pequeñas, en la forma de un patrimonio inmobiliario urbano o rural que pudiera ser inembargable, inalienable e indivisible.

Esta institución del bien de familia estaba destinada no solamente a proteger la pequeña propiedad rural y urbana, sino a alentarla. Por supuesto se trataba de atender a los propietarios de algo sano, es decir, una propiedad sin deuda sobre la que no pesaran hipotecas, embargos o situaciones similares. En otras palabras, no está pensada—como dirían— para solapar a los deudores. No, está pensada partiendo de una familia modelo, cuyo patrón es la familia apoyada en valores cristianos, con una fuerte autoridad del padre, respetado por la familia y se va a constituir como un patrimonio que está al abrigo de cualquier maniobra que impida el desarrollo tranquilo; esas son palabras muy usadas por los legisladores de una familia cristiana.

Este es el primer proyecto. No fue lo lejos que pudo haber ido, puesto que en algún momento el relator que se invitó para comentarlo —que fue el licenciado Chávez— proponía que esta propiedad se le retirara al jefe de familia y se depositara a la familia misma, dándole personalidad jurídica a ésta antes que a la cabeza de familia. No quisieron ir hasta allá, pero lo dejaron ahí.

La segunda legislación no parece de carácter social, pero ahí lo social y lo político están cercanos y es la Ley de Representación Proporcional, una ley que fue aplicada en las municipales de noviembre de 1912. Y, por esta ley esperaban —reproduciendo las palabras del autor del proyecto, Miguel Palomar y Vizcarrá— que por la vía de la lucha electoral no se llegara nunca a la guerra civil. Lo que está siempre de fondo es la sombra o la idea de conjurar la revolución.

Entonces se puede considerar que la preocupación principal de los legisladores del Partido Católico Nacional en Jalisco fue llegar a la estabilidad política y social, y al ejercicio compartido del poder mediante la representación de la sociedad en su conjunto en el Poder Legislativo, para a través de esto poder conjurar la revolución.

Una revolución desatada en diversos frentes y ellos pensaban en poderla conjurar en profundidad, de donde se advierte que también creían en la potencia político-social de la acción legislativa. En 1913, que es un año en realidad marcado nacionalmente por otras condiciones —y ésta no la podemos ignorar—, hubo una acción que alcanzó otros proyectos. Es digno mencionar que se conoció popularmente como Ley de la Silla. Esta ley estaba destinada a los trabajadores, a los empleados de las dependencias de comercio y simplemente postulaba que los trabajadores se pudieran sentar durante sus horas de trabajo. Algo que actualmente se les ha olvidado en algunos supermercados de este país. Pero ésa fue una de las acciones y otras que se promovieron en materia de horarios de trabajo, restricción de la reglamentación de las condiciones de mujeres y niños.

Las mutaciones del contexto nacional se hicieron sentir de manera muy fuerte sobre esta legislatura, que estuvo sometida a otras presiones en este año que marcó el golpe de Estado de Huerta contra el presidente Madero, los asesinatos de éste y de Pino Suárez, y digamos que en Jalisco el respaldo que el Partido Católico Nacional dio al golpe de Victoriano Huerta, así como el hecho de que López-Portillo pasara a formar parte del gabinete de Huerta creó una situación de relativo espejismo.

Es decir, que durante una parte de 1913 es probable que los legisladores se hayan sentido bajo el cobijo de una relativa estabilidad, porque habían propulsado a su gobernador al gabinete presidencial. Lo evidente es que al caer Huerta sus aliados compartirán la derrota.

Entonces, ¿qué sucede en términos de el proyecto de legislación social? En sentido histórico, el resultado de esta derrota para el PCN ahora es relativamente bien conocido y en suma significó la legitimización de la política abiertamente confesional; eso es algo que en este país sabemos perfectamente. Una pérdida de legitimidad que quedó inscrita en la Constitución de 1917 bajo la forma de la prohibición explícita del cobijo de la religión para fines políticos, es decir, del uso de designaciones religiosas para asociaciones políticas.

Esto, también, es una resultante, por lo menos en parte, de ese laboratorio político que fue Jalisco en los años que van de 1911 a 1914. Esa prohibición obviamente no había sido ensayada en Jalisco, puesto que en el Congreso del estado nunca tuvieron cabida quienes la promovían. Es decir, las dos legislaturas estaban completamente formadas por integrantes del Partido Católico Nacional, pero sí había sido impulsada por jaliscienses muy reconoci-

dos, liberales, conservadores —como Jorge de Lorme y Campos o como Luis Manuel Rojas, que fue miembro del Constituyente— que se habían visto marcados negativamente, es decir, que habían hecho una valoración negativa de la experiencia del Partido Católico Nacional en Jalisco.

Ellos hacen una valoración totalmente negativa de esos años y se proponen y consiguen —por supuesto respaldados por otros constituyentes— la legislación anticlerical a la que estoy aludiendo. Eso con relación a lo que fueron las consecuencias no deseadas por ellos de la experimentación legislativa en Jalisco durante 1912 y 1913.

Ahora, respecto a la legislación social católica, ¿qué sucedió? Es probable que aunque esta legislación sea anterior a la legislación social revolucionaria, quizás la radicalidad de la derrota de los católicos políticos haga imposi-

ble considerarla como precursora —ése es mi punto de vista personal— en sentido estricto.

Es decir, para que haya un precursor tiene que haber quien lo reconozca y en el Constituyente sucede todo menos eso. En 1917 lo único que no se reconocerá explícitamente es que exista un vínculo con el pensamiento social católico.

Sin embargo, sin duda se podría elucidar si se hiciera un análisis más fino. Lo sugería al iniciar considerando elementos mucho más amplios como cuáles son los vasos comunicantes en la época; ¿cuáles son los vasos comunicantes que existieron en la época entre corrientes de pensamiento, que siendo opuestas coincidieron en contraponerse a la crudeza social, si no a la insensibilidad social de las doctrinas liberadas? Pero ahí tendríamos que entrar a un estudio por lo menos de una generación; incluso tal vez de dos generaciones.

# Guerrero y sus constituciones

Rafael Aréstegui Ruiz\*

En primer lugar quiero señalar que no soy experto en el tema; pero para aquellos interesados, la obra histórica de los doctores Jaime Salazar Adame, David Cienfuegos y Gilberto Garza puede resultar atractiva. Voy a hacer referencia a un elemento que es muy claro: salvo estos tres historiadores que mencioné, existe poco trabajo publicado relativo al proceso de cómo fue asumiéndose la Constitución del 17 en el estado de Guerrero.

Hay un hilo conductor y un hecho que me llaman la atención: en Guerrero hasta la fecha ha habido siete constituciones, lo cual es un número significativo respecto a la existencia de constituciones en otras entidades federativas, y si tomamos en cuenta que además al momento de la elección local hay una ley que le da sustento a la creación del estado, particularmente estaríamos hablando de ocho marcos normativos para dar identidad a Guerrero.

\* Doctor en Educación por el ICE de la UAEM, ex director general del CESOP. Líneas de investigación: educación, medio ambiente e interculturalidad.

Nota: El material aquí reproducido es una versión previa a su publicación formal por parte de los autores. Los derechos pertenecen a éstos y a las instituciones, por lo que para su reproducción total o parcial se requiere autorización previa.

En los primeros tres o cuatro de éstos hay un hilo conductor que de alguna manera encuentran su fuente de inspiración en los *Sentimientos de la Nación*. En éstos hay una afirmación de Morelos de que no es bueno que el poder se concentre en una sola persona. Por tanto, señala que el Poder Ejecutivo debe ser colegiado, incluso que debe ser rotativo.

Esta figura del órgano de gobierno colegiado se va a mantener en las tres primeras constituciones de Guerrero con la figura del consejo de gobierno. El gobernador forma parte de ese consejo y, por tanto, en él descansa la labor de coordinar la jefatura de gobierno. Ese elemento llama la atención porque de alguna manera es una disputa —realidad política que se vive en aquellos tiempos— de un caudillismo muy acendrado y la necesidad de acotar el poder personalizado del gobernador.

Más elementos presentes en la Constitución. Primero hay que destacar que Guerrero tiene una particularidad: no es un estado original de la república mexicana; cuando se gesta la Independencia no forma parte de los estados existentes. Morelos es el primero que impulsa la idea de que la región se debe convertir en un estado; lo hace extensivo en algunos momentos

pero el resultado que obtiene prácticamente es nulo.

Lo retomaron Nicolás Bravo y Vicente Guerrero. Lo presentan como iniciativa, pero no progresa. A la muerte de Vicente Guerrero, el mismo Benito Juárez propone la creación del estado pero no avanza su propuesta. Será hasta la presidencia de José Joaquín Herrera que se presenta en sí la iniciativa. Se decreta un marco normativo para la creación del estado y se designa a Juan Álvarez como el primer gobernador del estado. Eso fue el 15 de mayo de 1849 y el 27 de octubre de ese mismo año se establece el estado y se promulga la primera Constitución. Entonces, el 26 de junio de 1851 se publica la primera Constitución.

El estado ha tenido siete ordenamientos fundamentales: la Ley Orgánica del 50, la Constitución del 51, la Constitución del 62, la Constitución de 1874, la de 1880, la de 1917 y finalmente el año pasado se estrenó también otra Constitución.

Cabe mencionar que para estos siete intentos de contar con una Constitución, sólo en dos casos ha habido Congreso Constituyente; en las demás ocasiones ha sido el propio Congreso el que ha formulado la Constitución y la ha puesto en marcha.

En la primera Constitución se mantiene lo que ya está presente en los *Sentimientos de la Nación*, de reconocer la existencia de una sola religión. Ésta misma, prácticamente, es una copia de la Constitución del Estado de México, es decir, los mismos lineamientos están presentes en la Constitución del estado de Guerrero: la existencia del Consejo de Gobierno, integrado por tres individuos, y el jefe de gobierno encabeza este consejo.

La primera Constitución de 1851 supera a la anterior en la medida que ya le da forma. En

principio, señala explícitamente que el estado de Guerrero forma parte de la federación; asimismo, se mantiene el reconocimiento a una sola religión, aborda temas como la existencia de los otros poderes; se regula en ella hasta el trabajo del velador. Es una ley muy curiosa, porque no sólo se refiere a la instancia de gobierno, sino prácticamente se convierte en un reglamento administrativo de la casa de gobierno.

Posteriormente está la Constitución de 1862, que tiene una popularidad muy marcada. Lo más importante en esta ocasión es que se deroga el reconocimiento de la religión como un elemento fundamental del estado. Establece como requisito ser ciudadano pudiente para ser diputado, es decir, contar con una renta mensual.

En 1874 se establece una nueva constitución. En ésta se cambia el lugar físico de la capital del estado: se convierte Tixtla en la capital, lo cual es un elemento sumamente fuerte que va a requerir adecuar tanto la constitución para justificar que la capital del estado sea Tixtla, como otra serie de medidas. Resalta la disputa entre los grupos de poder por el control del recién formado estado y una serie de características relacionadas con la composición del Poder Legislativo, con los lineamientos que debe tener el Poder Judicial y la definición asimismo de las características y las atribuciones del gobernador.

En 1917 el estado de Guerrero tuvo una contribución interesante en la elaboración del Congreso. Destacó la participación de seis diputados: el primero fue David Pastrana Jaimes, que siendo guerrerense fue diputado por Puebla; el general Gabino Bandera y Mata, que siendo de Huitzucó fue diputado por Puebla —en particular con cabecera en Zacapoaxtla—, y el doctor Alberto Román,

de Teloloapan, que representó al estado de Veracruz.

Lo interesante de la participación de los diputados, específicamente el caso de Pastrana Jaimes y otros dos de Guerrero, es que en el momento paralelo a la discusión de la Constitución de 1917 se presentó un reclamo de Michoacán para recuperar parte del territorio, con el cual se había conformado el estado de Guerrero. Éste se formó con una parte de Puebla, del Estado de México y de Michoacán.

En 1917 el general Múgica planteó que la parte de Michoacán se reintegrara a éste. En-

tonces los debates resultaron muy interesantes porque finalmente no procedió la iniciativa de Múgica y el estado quedó conformado con la composición que tiene actualmente.

La participación de estos diputados es la parte que más aporta a la Constitución de 1917. Ellos, Pastrana y Jiménez, tuvieron varias participaciones para insistir en las características de la Ley del Municipio Libre y en la cuestión del artículo 17. Ellos eran agricultores y tuvieron una participación destacada para retomar la propuesta del artículo 27.

# Los grupos de poder y la Constitución de 1917 en Michoacán

Enrique Guerra Manzo\*

Este trabajo versa sobre la experiencia del grupo mugiquista, en especial de su líder Francisco J. Múgica, en Michoacán, y obviamente en su relación con la Constitución de 1917. La lupa desde la cual quiero observar este proceso es la sombra de Francisco J. Múgica en diferentes momentos en la entidad.

Mi argumento central es que el tiempo del Constituyente fue un momento de efervescencia colectiva o momento carismático que promovió normas e ideales que encauzarían a una convulsionada sociedad hacia una gradual pacificación y direccionamiento de la conflictividad social. Los revolucionarios triunfantes se dan a sí mismos sus representaciones colectivas de país, un imaginario, reglas de juego y un programa. Pero serán las correlaciones

\* Es profesor de la UAM Xochimilco sus principales trabajos han sido sobre historia política, entre los que cabe destacar *Caciquismo y orden público en Michoacán, 1920-1940*, publicado por el Colmex en 2002; “Guerra cristera y orden público en Coalcomán, Michoacán, 1927-1932”, en la revista *Historia Mexicana*; “Los pueblos indígenas entre la comunidad corporativa y el pluralismo, 1968-2001”, en *Historia contemporánea de México*.

Nota: El material aquí reproducido es una versión previa a su publicación formal por parte de los autores. Los derechos pertenecen a éstos y a las instituciones, por lo que para su reproducción total o parcial se requiere autorización previa.

de fuerzas y el hábito de la ciudadanía los que dictarán las prácticas efectivas. Eso se puede apreciar en el caso michoacano.

Francisco J. Múgica fue una de las almas del Congreso Constituyente de 1916-1917. Uno de sus principales motores hacia el radicalismo jacobino que propugnó ante todo por la introducción de reformas sociales. Sin embargo, las relaciones de poder, es decir, los poderes fácticos y el hábito de los michoacanos, bloquearon que pudiera poner en práctica, durante su breve gubernatura —entre 1920 y 1922—, varios de los artículos que había impulsado en el Constituyente.

De hecho, él mismo, en aras de afianzar su poder, violó varios preceptos constitucionales por los cuales había luchado en el Constituyente, como el de la libertad de sufragio y el municipio libre. Pero en similares prácticas incurrieron los grupos de poder que rivalizaban con él. Los liberales o partidarios de Pascual Ortiz Rubio, o los grupos católicos, se las ingeniaron para seguir participando en las décadas de 1910 y 1920.

En primer lugar quisiera referirme brevemente a la biografía de Francisco J. Múgica, que aunque es ampliamente conocida, no está de más recordarla. Nació el 3 de septiembre

de 1884 en Tingüindín, Michoacán, municipio cercano a la ciudad de Zamora. Su padre fue el profesor Francisco Múgica Pérez, y su madre Agapita Velázquez Espinosa. Su padre fue un activo liberal y ejerció su magisterio en diversos pueblos michoacanos, hasta que la familia se asentó en Zamora en 1898, donde había conseguido un empleo en la oficina de rentas municipal.

Sus dos hijos mayores, Francisco José y Carlos, entran ese mismo año a estudiar la preparatoria en el seminario de Zamora y la terminan en 1904. En el seminario Francisco José se mostró rebelde, habiéndose negado a estudiar la materia de teología, por lo que fue expulsado por el profesor de esa materia. No podía concebir una explicación del mundo que chocaba con la que se daba en la materia de física.

Fue necesaria la intervención del obispo para que se le autorizara no cursar esa asignatura, y gracias también a las gestiones que su padre hizo cerca del obispo. A los dos años de salir del seminario, Francisco José se hace periodista, tipógrafo, prensista, redactor y distribuidor de su propio periódico. Edita su primer periódico, *El Rayo*, al que le seguirán varios más, hasta que funda *El Ideal* en 1907, donde ataca con su grupo, con discípulos del seminario de Zamora, al gobernador Aristeo Mercado.

En 1909, junto con su padre, editan *El Demócrata Mexicano*, y al año siguiente fundan uno que sintomáticamente titulan *1910*. En todos ellos, además de criticar al gobernador y las arbitrariedades de los caciques locales, como el de Jiquilpan, se hacía eco de las ideas magonistas y luego de las maderistas anti-reeleccionistas.

En *El Demócrata Mexicano*, por ejemplo, se defiende la libertad de sufragio, que haría

del mexicano un ciudadano honrado, con el fin de que tuviera autoridades dignas, combatiendo a los que sólo buscan enriquecerse. Según Múgica, la vida democrática “es la muerte del despotismo y antídoto del abuso. Luchemos porque surja el civismo en la república”. Eso escribía Múgica, un ardiente magonista en ese momento, y que poco a poco se va acercando al reyismo y después al maderismo.

Ya desde sus años de seminarista, Múgica leía con avidez el periódico de los hermanos Flores Magón, *Regeneración*, y conoce los principales puntos del programa del partido liberal: no reelección; derogación del servicio militar obligatorio, clausura de escuelas del clero, salarios mínimos, jornadas de ocho horas, abolición de deudas de los campesinos con los hacendados, obligación de éstos de no tener sus tierras improductivas; sesión de éstas a los campesinos en caso de que así fuera, entre otros.

Múgica decide escribir un artículo para este periódico, y para su sorpresa se lo publican. Animado por su padre, envía otros más. Al poco tiempo lo nombran corresponsal de *Regeneración* en Michoacán. Al estallar el movimiento encabezado por Bernardo Reyes, Múgica se une a él con entusiasmo y va a un mitin a Guadalajara, mismo que termina en desmanes y a su regreso a Zamora es encarcelado.

Dado que la situación en la ciudad de Zamora se hacía cada vez más difícil para la familia Múgica, en septiembre de 1910 ésta decide radicar en la ciudad de México. Aquí Francisco José trabaja como ensuelador en una fábrica de calzado, y luego como facturista en una droguería. Participa en manifestaciones anti-porfiristas, como las que se registraron contra las oficinas del diario *El Imparcial*, misma que fue disuelta a la fuerza.

Luego, es comisionado por el grupo Michoacán en la ciudad de México, por el grupo que radicaba en ella, como son los hermanos Gildardo y Conrado Magaña, Francisco Sánchez Correa, Antonio Navarrete, entre otros, para que viajara a la ciudad de San Luis Missouri y entrara en contacto con Francisco I. Madero y su junta revolucionaria. Previamente este grupo había lanzado el plan político de la sierra de Guerrero, con el que se unían a Madero para derrocar la dictadura de Porfirio Díaz.

Fue a partir de ese momento que Múgica establece una serie de contactos personales que lo colocarán cerca del centro de las decisiones importantes de la revolución maderista y después constitucionalista.

Además de participar en varias batallas, Múgica se subió en el constitucionalismo y ocupó varios puestos político-administrativos: jefe de la aduana marítima de Veracruz, octubre de 1914; presidente del supremo tribunal militar, 30 de enero de 1915; gobernador y comandante militar en el estado de Tabasco, agosto de 1915. Ya para entonces era general brigadier.

En ese mismo lugar, durante el año que duró su cargo, Múgica pudo poner en práctica varios de sus ideales en materia social por los que venía pugnando desde sus artículos periodísticos en Zamora.

El interés del general michoacano por lo social se remonta —como hemos dicho— a sus años zamoranos como periodista, donde se había enfrascado en la lectura —de forma autodidacta— de *Los grandes problemas nacionales*, de Andrés Molina Enríquez, y de *El problema rural*, de González Roa y Covarrubias. Del primero, confesó a su biógrafo, que le había impresionado profundamente.

Luego, en la toma de Matamoros, bajo las órdenes del general Lucio Blanco, donde Múgica fungía como jefe del Estado Mayor, convenció a éste de emprender la primera reforma agraria de la Revolución. El reparto de la hacienda Los Borregos, propiedad del oaxaqueño Félix Díaz, acción que se realizó el 29 de agosto de 1913, ocasionó el disgusto de Carranza.

Por ello, es trasladado al Ejército del Noroeste bajo las órdenes de Pablo González, en noviembre de 1913. Considero que la caída de Madero reafirma en Múgica la necesidad de hacer reformas sociales; sólo así podría triunfar la Revolución; no bastaba la democracia. La muerte de Madero así se lo demostraba; Tabasco fue su primera oportunidad para poner en práctica las reformas en las que soñaba.

Se inspiró mucho en lo que estaba haciendo Salvador Alvarado, en Yucatán, y con él mantuvo una copiosa correspondencia durante ese periodo en que fue el gobernador de Tabasco. Con esa experiencia a cuestas, Múgica llega al Congreso Constituyente y en sus más de 120 discursos en el Constituyente se puede apreciar que Múgica veía el horizonte de los ideales revolucionarios: priorizar el lado social, más que el político, como subrayaba Carranza en su proyecto de reformas enviado al Constituyente para modificar la Constitución de 1857.

Tal y como observó un contemporáneo de Múgica, Montelongo Junior, “Múgica creía que los derechos políticos, aun plenamente satisfechos —lo cual constituía tanto la bandera maderista como la constitucionalista—, en nada habrían modificado el aspecto económico del pueblo mexicano; era menester afirmar sus derechos económicos y garantizarlos jurídica

y políticamente”. Ése fue su plan en todos sus discursos. Había observado y vivido los orígenes de la Revolución. Había vivido en el campo y experimentado la fábrica y en su trayectoria como periodista y combatiente no había dejado de darse tiempo para la formación autodidacta, para pensar y encontrar las fórmulas de solución a los grandes problemas nacionales.

Además, a sus 32 años, cuando llega al Constituyente, tiene las cualidades del agitador con una visión clara del futuro, y sabe sacudir las conciencias de viejos moldes, que saben aprovechar los momentos de efervescencia colectiva o carismáticos para promover lo nuevo y subvertir el pasado. Es un lugar común señalar que Múgica participó activamente como uno de los principales autores de los artículos más radicales de la Constitución de 1917, que promovían reformas sociales, como el 3° o el 27, el 123, así como anticlericales, como el 24, 27 y 130.

Pero apoyó también de forma entusiasta la autonomía municipal, el combate a los juegos de azar y a los vicios que embrutecían a la población; quería cambiar los hábitos de la ciudadanía para poder tener una patria más próspera. Por ser ello bastante conocido, aquí lo daré por supuesto, pues lo que más me interesa es mostrar el modo en que Múgica intentó llevar a la práctica las ideas que impulsó en el Constituyente, en su breve periodo como gobernador en Michoacán, de 1920 a 1922.

Antes de hablar de su gubernatura, me referiré brevemente a las elecciones de 1920. El 21 de mayo de 1920, Múgica aceptó su candidatura para las elecciones a gobernador en Michoacán. Pascual Ortiz Rubio, primer gobernador constitucionalista de la entidad entre 1917 y 1920, había sido nombrado secretario de Comunicaciones en el gabinete provisional

de Adolfo de la Huerta, y dado que la legislatura local había sido desconocida a consecuencia de la rebelión de Agua Prieta, nombró al general Rafael Álvarez, un seguidor suyo, como gobernador interino en la entidad.

La campaña electoral del mugiquismo, además de enarbolar reformas sociales, se centró en atacar a Ortiz Rubio y la ilegalidad de sus acciones al desconocer la legislatura y nombrar a un gobernador interino. Pugnaba por que el gobierno central nombrara a un gobernador interino que no interfiriera en las elecciones.

De la Huerta decidió remover al general Álvarez, y nombró en su lugar al general Lázaro Cárdenas, quien llegaba a Michoacán también como jefe de operaciones militares de la zona. Y a partir de ahí empieza una fuerte amistad entre Múgica y Lázaro Cárdenas, que nunca se perdería hasta la muerte de aquél.

En contra de los ortizrrubistas, que habían postulado como candidato a gobernador al ingeniero Porfirio García de León, los mugiquistas lograron que Cárdenas postergara las elecciones hasta el 14 de julio de 1920. Las elecciones transcurrieron de modo similar a las de 1917: acarreo de votantes, padrón cuestionado, utilización de recursos públicos, entre otros mecanismos. El 9 de agosto se iniciaron los trabajos para la instalación del Colegio Electoral y la calificación de las elecciones.

Las posiciones encontradas hicieron que el proceso electoral desbordara las fronteras michoacanas. Al correr los días, los ortizrrubistas argumentaban la parcialidad de Cárdenas a favor de Múgica; por su parte, los mugiquistas se dedicaron a establecer alianzas con la legislatura depuesta para que expidiera una declaración favorable a su candidato. A su vez, los ortizrrubistas respondieron el 24 de agosto

instalando su propia legislatura en el ayuntamiento de Morelia. Días después ambas legislaturas declaraban gobernador a su respectivo aliado, y ante la parcialidad de Lázaro Cárdenas, los ortizrrubistas decidieron acudir al Senado para que calificara las elecciones.

La ayuda de Cárdenas a Múgica era evidente: intervención para que ayuntamientos reconocieran como único Colegio Electoral al que se instaló en el Palacio de Gobierno, y como gobernador a Múgica. El 20 de septiembre, para forzar la situación, Cárdenas decidió renunciar como gobernador interino y dejar que los muguquistas tomaran el Palacio de Gobierno en la madrugada del 21 de septiembre.

A partir de ese momento puede decirse que éste empezó a ejercer como gobernador, a pesar de que no sería reconocido como tal por el gobierno central sino hasta meses después; Múgica llegaba a 1920 como gobernador impuesto por sus partidarios y por el apoyo del general Cárdenas. A diferencia de las elecciones a la gubernatura de 1917, en las que también participó contra Ortiz Rubio, y perdió, parecía que la correlación de fuerzas en esta ocasión le favorecía.

De nueva cuenta, las leyes electorales habían sido violadas, pero en esta ocasión a favor de Múgica. Empero, a diferencia de su actitud en 1917, que fue pacifista, en aras de no alterar los problemas de la patria —así lo decía él—, sus enemigos pensaban distinto, y estuvieron dispuestos a recurrir a la violencia.

Como puede apreciarse, aún había comportamientos pendulares hacia la legalidad y hacia la violencia para dirimir conflictos por la sucesión del poder, tanto en el plano local en Michoacán como a nivel federal; la rebelión de Agua Prieta es otro ejemplo de ello.

Ahora, respecto a la gubernatura de 1920 a 1922, hay varios aspectos que señalar. Es aquí donde Múgica tendrá la mejor oportunidad para poner en práctica sus ideales plasmados en la Constitución del 17. Seis fueron los ejes de su gobierno: educación, reforma agraria, laboral, fiscal, cruzada anticlerical y autonomía política, es decir, soberanía.

Esos seis ejes estaban fuertemente entrelazados. Las reformas sociales, el reparto agrario y cambios en las relaciones laborales no podrían hacerse realidad mientras no se educara a la población para la defensa de sus derechos y el mejor aprovechamiento de las mismas. A la vez, la reforma educativa debía servir para combatir el control de las conciencias que ejercía el clero sobre los michoacanos; por ello tendría que ser de signo anticlerical.

Para poder llevar a cabo estas reformas se necesitaban recursos económicos. Con ese fin se implantó una reforma fiscal que incrementara las arcas del estado aumentando el valor catastral de los predios rústicos y urbanos de las clases medias y altas, lo que necesariamente llevaría a un enfrentamiento con actores locales y extra locales. Para hacerles frente, Múgica se propuso defender la soberanía de la entidad a toda costa y ampliar las bases sociales de su poder. Al analizar cada uno de estos rubros se puede apreciar mejor la actitud que Múgica tenía hacia las leyes que él mismo impulsó en el Constituyente del 17, pero aquí, en aras de la brevedad, sólo me referiré a alguno de esos rubros.

En lo que concierne a la educación, mientras en su gubernatura Ortiz Rubio había sido partidario de la no intervención del Estado en materia educativa y de la libertad de enseñanza, Múgica por el contrario consideraba que la intervención del Estado era fun-

damental para impulsar la cobertura educativa hacia la población que más la necesitaba, y la enseñanza tendría que ser laica, incluso anticlerical, lo cual muestra —en mi opinión, tempranamente— que la Constitución del 17 podría ser interpretada en diversos sentidos, de acuerdo con la ideología de cada gobernante en turno.

En la opinión de Múgica, una de las causas y fines de la Revolución era difundir la enseñanza en las masas populares para sacarlas del estado de miseria y oprobio en que habían sido sumidas. Para ampliar la cobertura educativa incrementó el número de escuelas primarias, de 500 a 562 y el número de profesores de 551 a 945, considerando todos los niveles educativos, a los cuales duplicó el sueldo, a la vez que promovió su sindicalización.

Dispuso la distribución gratuita de libros y materiales escolares; proyectó crear 167 escuelas nocturnas, aunque sólo pudo hacer funcionar 67; fundó una normal rural en Tacámbaro, para una mayor capacitación del personal docente, misma que ha sido semillero de un proyecto educativo pionero, que luego se ampliaría en la época del gobierno cardenista. Era la respuesta a la creación de un seminario diocesano en el obispado de Tacámbaro, que ese mismo año se había creado.

Fundó una policía escolar para vigilar que los niños fueran a la escuela. En caso contrario, debían ser reportados a las autoridades; además, debían encargarse de investigar las causas por las que los niños no estaban inscritos en las escuelas, realizar visitas a los padres de familia que se opusieran a enviar a sus hijos a los centros escolares, y de imponer las sanciones correspondientes a quienes no acataran las disposiciones en la materia.

Al sector educativo Múgica dedicó la mitad del presupuesto estatal. Por si fuera poco, se empeñó en tratar de controlar la Universidad Michoacana, entre otras cosas creando una legislación *ex profeso* para ello.

Como puede apreciarse en este rubro educativo, Múgica se empeñó en tratar de hacer cumplir al pie de la letra las disposiciones del artículo 3° constitucional por el cual tanto había luchado y que fue una de las primeras peleas con Carranza, promoviendo en el ala jacobina votar mayoritariamente contra el proyecto educativo que Carranza presentaba, más partidario de la libertad y la educación de la libre enseñanza, mientras que Múgica y los jacobinos pugnaban por la educación laica.

Como en su momento argumentara el Constituyente, a su juicio la educación era la principal arma para vencer a la reacción clerical y promover la defensa de los derechos de los más desfavorecidos.

Ahora, en lo que concierne a la cuestión religiosa, Múgica trató de implantar una política anticlerical, no sólo a través de la educación, sino también haciendo respetar las disposiciones del artículo 130 constitucional, prohibiendo manifestaciones religiosas fuera de los templos, confiscando inmuebles religiosos para fundar en ellos establecimientos escolares, ordenando el cierre de escuelas católicas, exigiendo al Arzobispado de Morelia que los curas que apoyaran los movimientos subversivos que habían estallado en la entidad dejaran de hacerlo, pues la ley ordena:

... que los ministros de culto católico se concreten al ejercicio de su ministerio en la forma permitida por nuestras leyes, sin inmiscuirse en los asuntos políticos del país ni menos ex-

citar a las masas ignorantes a la comisión de actos de resistencia para la administración pública.

Sin embargo, la Iglesia católica se mostró reacia a acatar los mandatos del gobernante y atacó desde el púlpito la política agrarista y anticlerical de Múgica. Movilizó a sus organizaciones más importantes contra el gobernador, como la Asociación de Padres de Familia, la Asociación Católica de la Juventud Mexicana, entre otras, y organizó marchas de protesta contra su programa de gobierno.

Entre los conflictos más importantes contra el clero destaca el violento enfrentamiento entre mugiquistas y grupos católicos en mayo de 1921, en el cual resultaría muerto uno de los prominentes dirigentes del mugiquismo, Isaac Arriaga, quien en ese momento se desempeñaba como presidente de la Comisión Local Agraria y que después de Múgica era el ideólogo más radical de las filas del agrarismo, que se había originado a raíz de la celebración del Día del Trabajo, el 1 de mayo, momento en que la catedral fue invadida. Se dañó la imagen de la Virgen de Guadalupe y uno de los manifestantes intentó colgar en la torre de la catedral una bandera rojinegra.

De inmediato la Iglesia movilizó a sus feligreses a través de las organizaciones anteriormente mencionadas para realizar un acto de desagravio, que terminó con heridos y muertos, entre ellos Arriaga.

Con relación al agrarismo, desde su fundación en marzo de 1917, el Partido Socialista Michoacano, que fundó Múgica y que lo postuló para gobernador tanto en 1917 como en 1920, venía impulsando la formación de núcleos agrarios para que solicitaran tierras.

Múgica consideraba esencial promover la organización del campesinado para apuntalar sus bases. Desde el gobierno del estado y por medio de agentes confidenciales Múgica impulsó la elección de representantes de comunidades campesinas para que realizaran solicitudes de dotación ejidal.

Promovió la creación de organizaciones políticas y sociales agraristas entre 1921 y 1924. Además del Partido Socialista Michoacano se formó el Partido Agrarista Zamorano, el Partido Reformador Agrarista, la Liga de Comunidades y Sindicatos Agraristas del Estado de Michoacán —que si bien se formó en diciembre de 1922 cuando ya Múgica no era gobernador porque había pedido licencia, las tareas organizativas de la misma comenzaron desde el inicio mismo de su gobierno—, entre otras.

Pero la Liga de Comunidades y Sindicatos Agraristas del Estado de Michoacán será la que articularía a la mayor parte de las organizaciones campesinas en la década de 1920, hasta que se formó la Confederación Revolucionaria Michoacana del Trabajo, impulsada por Lázaro Cárdenas, ya como gobernador de la entidad.

Dado que el programa agrario mugiquista —además de la poca simpatía del gobierno central que solía obstruir los trámites agrarios— chocó con la resistencia de hacendados, clero, guardias blancas y tropas militares, Múgica también contempló armar al campesinado a través de la organización de defensas civiles o sociales, que se convirtieron en instrumentos políticos contra autoridades locales y caciques reacios a reconocer a su gobierno.

En términos cuantitativos, el total de hectáreas repartidas por Múgica desde septiembre de 1920 a marzo de 1922 fue de 23 mil

581 hectáreas, una cifra no muy alta, pero que dada la brevedad de su gobierno y los obstáculos que enfrentó, es significativa. Ello es una prueba del empeño que Múgica puso para cumplir con el artículo 27 constitucional. No le importó desafiar a las fuerzas locales y extra locales, muy poderosas; empero su reforma agraria sólo pudo llegar hasta donde estaban sus principales clientelas, el oriente de la entidad y la meseta tarasca, mientras que las poderosas haciendas del norte y el sur de la entidad casi no sufrieron afectaciones.

En lo que concierne al rubro laboral, Múgica, absorto por los problemas políticos y presupuestales, no tuvo tiempo de ir más allá de la aprobación de la Ley del Trabajo el 1 de diciembre de 1921 que buscaba aplicar lo establecido en el artículo 123, condiciones para la formación y terminación de contratos laborales, jornada de ocho horas, prohibición a los mayores de 12 años y menores de 16 que trabajaran más de seis horas, disposiciones para mejorar la condición social de los trabajadores, obligaciones patronales para dar preferencia a los trabajadores mexicanos sobre los extranjeros, responsabilidad por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, normas de higiene en los centros laborales, reglamentación de huelgas y comisiones de arbitraje, entre otras cosas.

Sin embargo, en términos prácticos, esta legislación tuvo poco impacto, pues fue aprobada apenas seis meses antes de la renuncia de Múgica al gobierno de la entidad y chocó con la resistencia patronal. Su contenido radical causó furor entre los hacendados y empresarios que en su respuesta decidieron unirse para formar un sindicato de propietarios con el fin de defender sus intereses afectados por la nueva legislación laboral.

Además de quejarse con el gobierno de Álvaro Obregón, redoblaron esfuerzos para sostener Guardias Blancas, para atacar agraristas, negociar con altos funcionarios públicos la inviolabilidad de sus propiedades y con el apoyo de la Iglesia inculcar a los indígenas la idea de que el reparto de tierras era un robo y que “quien roba no tiene sitio en el reino de los cielos”. Así decía una petición.

Además, comenzaron una campaña para desestabilizar al gobierno de la entidad paralizándolo las actividades productivas y apoyaron movimientos sediciosos para derrocar al gobernador.

El 22 de enero de 1922 surgió un grupo rebelde financiado por los hacendados de Zamora —y otros movimientos similares surgieron en Pátzcuaro— dirigido por el presidente municipal, José María Guizar, quien además cortó las vías de comunicación con Morelia. En Turicato, los militantes de asociaciones católicas, instigados por el obispo de Tacámbaro, se amotinaron en contra de las autoridades y asesinaron a varios miembros de la defensa rural integrada por agraristas. Unos días después estallaron acciones rebeldes en la región de Parindícuaro, fomentadas por los propietarios y administradores de las haciendas de Curimeo y Botello, propiedad de españoles.

Alfredo Guerrero, protegido del general Alfredo G. García, comandante de la zona militar de Michoacán, secundó a los rebeldes y desconoció al gobernador. Tropas de Parindícuaro unidas a las de Pátzcuaro asaltaron un tren de pasajeros en Erongarícuaro causando fuerte alarma en la población. En Uruapan la rebelión fue encabezada por el hacendado Melchor Ortega, quien trasladándose con sus seguidores a la Hacienda de Lombardía, redactaron un ma-

nifiesto en el que desconocían a Múgica como gobernador, contando con la anuencia del jefe de operaciones militares en la entidad.

Por si esto fuera poco, Múgica lanzó también una cruzada moralizadora: fue enemigo jurado de todos los juegos de azar, ya desde que estaba al frente del Estado Mayor, el general Lucio Blanco, en la Toma de Matamoros, había prohibido a las tropas incurrir en actos de embriaguez y juegos de azar, pues consideraba que la revolución se hacía precisamente para acabar con los sistemas viciados e inmorales de la dictadura.

Ante las solicitudes dirigidas al gobernador para que se autorizara la celebración de juegos de azar, corridas de toros, peleas de gallos, aunque fuera en las ferias que se celebraban en los pueblos —en otros estados están permitidos o no reglamentados aunque no haya ferias, argumentaba un peticionario—, Múgica contestaba invariablemente:

No desconozco que en la propia capital de la república y en varias entidades de la Unión se juegue ampliamente y sin escrúpulos de ningún género, pero debo advertirle a usted que siendo yo enemigo irreconciliable de toda clase de juegos, desde que asumí el régimen administrativo de Michoacán he procurado a todo trance impedir esa clase de inmoralidades que no vacilo en conceptuar como *gangrena y ruina de las familias*. Lejos de ayudar a las empresas de ésta índole, las persigo tenazmente y en tal virtud no puedo acceder a su petición.

En el Constituyente, además de pugnar por que se prohibiesen los juegos de azar, las peleas de gallos y las corridas de toros, quería que se prohibiese también la venta de bebidas

embriagantes. Perdió esa pelea, pero en Michoacán trató de llevarla a la práctica a pesar de que había perdido en el 17.

De ese modo, Múgica se oponía al *habitus* de los michoacanos, a sus costumbres, la celebración de juegos de azar, fiestas religiosas fuera de las iglesias, pero no tuvo los medios ni el tiempo para impedirlos. La gente se las ingeniaba para evadir las disposiciones del gobernador.

Finalmente, en lo que concierne a los problemas políticos, y que toca en los artículos 115, 118 y 124, hay que señalar lo siguiente: aprovechando el río revuelto de la sucesión para gobernador en 1920, Manuel Ortiz, presidente del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Michoacán, se declaró gobernador en la entidad el 27 de septiembre de 1920 e intentó establecer la sede de su gobierno en Jiquilpan. Varios ayuntamientos se apresuraron a reconocerlo, como fue el caso de Zamora, Yurécuaro, Ecuandureo, además de que varios hacendados le brindaron su apoyo.

Múgica, al igual que había hecho Ortiz Rubio en su gubernatura, entre 1917 y 1920, buscó eliminar por la fuerza a sus enemigos. En octubre de 1920 envió a sus defensas rurales, civiles, o sociales, a deponer a los ayuntamientos que no lo reconocieran como ocurrió en Zamora, Uruapan, Maravatío, Tlalpujahuá, Senguio, entre otros municipios. En Zamora se mandó a apresar al presidente municipal, al tesorero y a varios empleados se les cesó.

En Tlalpujahuá y Maravatío fueron desconocidas las autoridades municipales y se obligó a que varias personas se exiliaran. Lázaro Cárdenas, un jefe de operaciones militares en 1920, apoyó a Múgica en la represión a sus opositores. En una carta a Salvador Alcaraz

del 13 de octubre, Múgica expresó: “Estoy obligando a los ayuntamientos a que me reconozcan como gobernador que soy”.

Múgica había sido un ferviente defensor del artículo 115 constitucional pidiendo que se garantizara la autonomía municipal, pero como gobernador violó este principio y no parecía tener el mismo valor y respeto que le merecían otros artículos como el 3°, 5°, 24, 27, 123 y 130. Además, sus continuos roces con el gobierno central en materia agraria y militar hicieron que su gobierno fuera hundiéndose irremediabilmente.

Manuel Ortiz siguió considerándose gobernador hasta el 13 de abril de 1921 en que Obregón reconocía a Múgica, pero para éste último sus problemas no terminaban ahí. Los ortizrrubistas y miembros del Ejército continuaron oponiéndose al gobernador e impulsaron varios movimientos sediciosos como los que ya hemos mencionado anteriormente.

Los vientos favorables para Múgica terminaron cuando Cárdenas fue sustituido por el general Alfredo C. García como jefe de operaciones militares en Michoacán en diciembre de 1920. En adelante, los militares apoyaron a los hacendados, promovieron el desarme de las defensas sociales locales muguquistas, protegieron a los grupos rebeldes, se opusieron a la reforma agraria y golpearon a los grupos muguquistas, todo lo cual Múgica lo interpretaba como violaciones a la soberanía estatal, chocando una y otra vez con el secretario de Guerra, general Enrique Estrada y con el presidente Álvaro Obregón. Al igual que ocurrió en otras entidades como Oaxaca o Veracruz, la existencia y funcionamiento de las defensas civiles o sociales fue motivo de roces entre gobernadores y el Ejecutivo federal.

Múgica aducía la legalidad de estos grupos armados, mientras que Obregón sostenía lo contrario. Ante los argumentos de Obregón de que la Constitución prohíbe, en la fracción II del artículo 118, a los gobernadores tener tropa permanente sin el conocimiento del Congreso, Múgica contestaba que las defensas civiles no son tropa permanente, pues no son un ejército y la Constitución no prohíbe que los gobernadores sean jefes natos de las defensas civiles y

... lo serán o no, según las legislaturas particulares de las entidades federativas y este asunto no está en las facultades del Ejecutivo federal, sino en la competencia de las autoridades de los estados conforme al artículo 124 de la Constitución.

Múgica se amparaba también en un reglamento que Lázaro Cárdenas le había publicado en septiembre de 1920, en el cual las defensas civiles de las haciendas se consideraban como grupos de ciudadanos que prestaban su contingente al poder público para defender los intereses de la sociedad. Eran civiles armados con funciones de policía rural para el auxilio de los ayuntamientos en labores de policía.

A los 16 cuerpos que estaba previsto organizar se les asignó un jefe nombrado por el gobernador y cada uno de estos agrupamientos estaría bajo las órdenes de un comandante igualmente designado por el gobernador. Se preveía también que las defensas prestaran apoyo al Ejército cuando se emprendieran operaciones militares en su jurisdicción. Por tanto, la subordinación al Ejército sólo sería temporal en esos momentos, mientras que la autoridad del gobernador sería permanente.

Estas defensas civiles se crearon desde 1911, pero sobre todo desde 1915 en adelante pulularon en la entidad ante el bandolerismo que azotó la región, de tal suerte que las elecciones de 1917 no se pudieron celebrar en varios distritos por el bandolerismo tan fuerte que existía. Es hasta 1920 cuando empieza a amainar la delincuencia en la región, pero esas defensas civiles quedaron en los pueblos, incluso las defensas sociales que hoy existen en Michoacán tienen este antecedente. Nunca se ha interrumpido este vínculo de continuidad con las defensas civiles, especialmente en las zonas de Tierra Caliente.

Pero esa terquedad para oponerse al desarrollo de las defensas civiles, le va a costar justamente a Múgica la gubernatura, pues es ahí donde Obregón no estuvo dispuesto a transigir ni con Múgica ni con otros gobernadores. Tras el anterior cruce de cartas, en adelante Obregón dejó solo a Múgica con sus defensas civiles y dejó hacer a sus enemigos locales y a las tropas que le brindaron su apoyo.

Así las cosas, viendo que las diferencias con el secretario de Guerra, Enrique Estrada, y con Obregón eran irreconciliables y obstaculizaban el buen funcionamiento de su gobierno, decide separarse del cargo el 9 de marzo de 1922, solicitando su renuncia o licencia a la legislatura local. Se le otorgó lo segundo. Así, más que haberlo derrotado el enemigo local —hacendados, empresarios e Iglesia—, fue más determinante la intromisión de las fuerzas militares y del Ejecutivo federal en lo que Múgica consideraba violaciones a la soberanía de la entidad.

A manera de epílogo podemos decir lo siguiente. Los problemas para obtener el reconocimiento del centro y controlar las protestas sociales retrasaron casi todo el programa del

gobierno muguista. De los 18 meses que duró su gobierno, Múgica se la pasó viajando a la ciudad de México por espacio de 120 días para tratar de encontrar solución a sus problemas, cinco meses para solucionar los conflictos poselectorales con el grupo ortizrubista que le disputaba la gubernatura en 1920. Su administración nunca dejó de funcionar en un ambiente marcadamente conflictivo.

Para sacar adelante sus ideales, Múgica tuvo que valerse tanto de medios constitucionales como extra constitucionales, clientelismo, defensas armadas, destitución de presidentes municipales no leales, entre otros.

Múgica, durante su breve periodo de gobierno, mostró una firme voluntad para hacer cumplir algunos de los artículos por los que más luchó en el Constituyente: 3°, 5°, 27, 123, 130. De hecho, de los 16 delegados michoacanos que fueron (era la cuarta delegación más numerosa), Múgica habló más de 120 veces, después el general José Álvarez cuatro veces y los demás prácticamente no hablaron. Además de que Múgica fue el presidente de la Primera Comisión de Reformas encargada de revisar cada uno de los puntos del plan de reformas que envió Venustiano Carranza para ser discutido por el Constituyente en la reforma de la Constitución de 1857.

La participación de Michoacán se reduce básicamente a la amplia contribución de Múgica. Aun si ello implicara desafiar a las formidables fuerzas que se le oponían, como fueron las autoridades militares, terratenientes, clero y hasta el propio Obregón, Múgica se empeñó en tratar de poner en práctica sus ideales. Su meta era librar al Estado de las injusticias de la Iglesia y de las empresas privadas que sobreexplotaban a los trabajadores.

Para enfrentar estos obstáculos no dudó en movilizar a los campesinos e indígenas, así como a los trabajadores urbanos y al magisterio, creando organizaciones para luchar por sus derechos, fundando escuelas para capacitarlos como verdaderos ciudadanos y organizando defensas civiles para que defendieran sus intereses.

Sin embargo, hubo otros artículos constitucionales en los que no parecía creer lo suficiente o que quizás le parecían menos importantes en aras de defender sus ideales más caros, en particular el artículo 115, que obligaba a respetar la autonomía municipal.

En la práctica, la figura del prefecto, que quedó suprimida en el Constituyente, fue sustituida por la del “broker” o el cacique regional. Había al menos uno en cada distrito electoral y el juego era tratar de imponer un líder fuerte en cada una de estas regiones. Después Lázaro Cárdenas haría lo mismo como gobernador entre 1928 y 1932. En todo caso mi argumento es que la aplicación de la Constitución en Michoacán —respecto a los artículos que aquí hemos explorado— dependió de varios factores entrelazados estrechamente: la voluntad de los gobernantes en turno, los hábitos de los ciudadanos, y ante todo la correlación de fuerzas entre los grupos de poder.

Las leyes llegaron hasta donde el poder permitía aplicarlas sin hallar resistencia. Tras dos gobernadores moderados y fuertemente subordinados al gobierno central que sucedieron a Múgica —Sidronio Sánchez Pineda, entre 1922 y 1924, quien había sido mugiquista pero que en aras de granjearse el respaldo de Obregón traiciona a Múgica, y Enrique Ramírez, entre 1924 y 1928—, el 16 de septiembre de 1928 Lázaro Cárdenas llega al gobierno

del estado por un periodo de cuatro años, tratando de aprender de los errores de Múgica, pero al mismo tiempo intentando poner en práctica gran parte del proyecto que aquel dejó inconcluso, en lo cual tuvo un amplio éxito, a diferencia de Múgica.

¿Cómo fue posible que Cárdenas triunfara ahí donde Múgica había fracasado? Llevando a cabo acciones que afectaban intereses locales y foráneos, amplia reforma agraria y laboral, mayor cobertura del sistema educativo, aplicación de políticas anticlericales, aunque más moderadas que las de Múgica. Particularmente, ¿de qué forma se las ingenió para hacer una base social en su estado, implementar una política agrarista justo en pleno Maximato cuando el ala veterana de la revolución que concentraba el poder político nacional articulado en torno a Plutarco Elías Calles había dado la orden a los estados de poner punto final a las dotaciones ejidales, y brindar apoyo y mayor protección a la propiedad privada?

Para resolver cada uno de los anteriores aspectos, Cárdenas, además de guiarse por su olfato político, que como decía Narciso Bassols, lo tenía en la yema de los dedos, no dejó de pensar en la experiencia mugiquista y de pedirle consejos al general Múgica.

De esta forma el cardenismo recuperaba y llevaba a la práctica los ideales mugiquistas y los artículos constitucionales en los que éstos se habían plasmado. La herencia mugiquista hallaba así continuidad, aunque también hubo discontinuidades con relación, sobre todo, a la política anticlerical en la que Cárdenas era de una manera diferente de pensar y por eso se pudo llegar a un *modus vivendi* con la Iglesia en 1938, cuando él ya para entonces era presidente de la república.

# Oaxaca y el desgobierno constitucionalista

Paul Garner\*

Este trabajo aborda la práctica del gobierno carrancista, oficialmente el gobierno preconstitucional en Oaxaca, entre 1915 y 1920. Ilustra la disparidad o hasta una brecha entre la retórica, el discurso constitucionalista y su puesta en ejecución. Contribuye a explicar el limitado alcance —por no decir el fracaso— de las autoridades preconstitucionales en atraer, convencer u obligar a los oaxaqueños a aceptar el proyecto carrancista antes de 1920.

El argumento central es el intento de imponer el régimen autoritario en Oaxaca en estos años, en combinación con el impacto negativo en la economía local, que estimuló una fuerte resistencia política y despertó las tradiciones decimonónicas del federalismo y soberanía estatal en defensa de sus derechos cívicos, políticos y económicos que nutrían el movimiento

\* Profesor emérito en la Universidad de Leeds, especialista en Historia de Latinoamérica, siglos XIX y XX, México, 1826-1920.

Nota: El material aquí reproducido es una versión previa a su publicación formal por parte de los autores. Los derechos pertenecen a éstos y a las instituciones, por lo que para su reproducción total o parcial se requiere autorización previa.

declarado por la Legislatura de Oaxaca el 3 de junio de 1915.

La historiografía sobre el fenómeno del carrancismo, y el constitucionalismo es extensa. Se ha argumentado, por tanto, que la clave del éxito del constitucionalismo no fue una innovación ideológica, sino más bien una síntesis de ideología y acción, capaz de suministrar no solamente una solución improvisada a corto plazo a la lucha y al caos de la guerra civil, sino una visión política a más largo plazo de la reconstrucción estatal posrevolucionaria, un ejemplo entonces de *realpolitik* revolucionaria.

Héctor Aguilar Camín también llega a la conclusión de que el constitucionalismo era conservador en su estructura, pero radical en su política y que estaba dirigido por una naciente burguesía nacional que utilizó a la revolución para eliminar los obstáculos al poder.

Si bien es importante recalcar la síntesis de diversas influencias ideológicas y el pragmatismo como los dos factores decisivos en la rectoría política final del constitucionalismo, es también importante y relevante llamar la atención hacia esa noble brecha que existía entre la ensalzada ideología radical y la práctica, particularmente

en la primera jefatura y la presidencia de Carranza, entre 1915 y 1920.

En el caso de Oaxaca, durante el periodo del gobierno preconstitucional, esta brecha no se hizo más estrecha sino que se ensanchó. De hecho con anterioridad a 1920 la resistencia en Oaxaca había logrado socavar tanto la efectividad como la legitimidad de la administración carrancista.

A pesar de la ocupación de la ciudad de Oaxaca por las tropas constitucionalistas, ya desde marzo de 1916 las regiones que se encontraban fuera de los valles centrales, el istmo de Tehuantepec y la zona norte de la mixteca, aún permanecían firmemente fuera de su control político en 1920.

La economía local, lejos de mostrar indicios de recuperación, fue descrita por el cónsul general inglés Norman Change, que visitó Oaxaca a finales de 1919: “Una economía irremediabilmente arruinada”. Bueno, en eso no hay que confiar tanto en los diplomáticos británicos, que no siempre saben de lo que hablan, porque fue el encargado de la delegación británica que dijo en 1910: “En México no hay el más remoto peligro de una revolución”.

Los gobernadores preconstitucionales de Oaxaca, quienes también fueron militares y comandantes del ejército, designados directamente por Carranza, reproducían fielmente la copiosa legislación por decreto que emanaba de la ciudad de México, aunque frecuentemente con demoras de hasta 18 meses, conscientes de que sus administraciones tenían que enfrentar una hostilidad constante, fuerte y arraigada.

Por ejemplo, en 1918, el gobernador militar Juan Jiménez Méndez se quejaba amargamente ante Carranza de la campaña de obstrucción a su administración, realizada por lo

que él llamaba “la burguesía agrícola”. Parece que no entendía bien la estructura de la sociedad oaxaqueña. La hostilidad local aún no se había abatido para 1920 Jorge Tamayo —un historiador— señalaba que Oaxaca “política y militarmente estaba por completo fraccionada”.

La tarea a la que se enfrentaban los gobernadores preconstitucionales de Oaxaca era ciertamente difícil, además de la antipatía que se demostraba en todos los niveles de la sociedad hacia su presencia en el estado y de las dificultades concomitantes para establecer una autoridad política efectiva. La depresión de la economía local de escasez general de recursos complicaba una mínima implantación del programa constitucionalista de regeneración social y económica.

Los infructuosos intentos por atraer prosélitos al programa carrancista —los beneficios de la salud, la educación, el progreso social— cayeron en oídos sordos; por un lado porque no pasaron más allá de la retórica, pero sobre todo porque se presentaban por medio de las armas.

La base del poder constitucional en Oaxaca entre estos años era —sin duda— un gobierno militar. La Ley Marcial se estableció oficialmente en la ciudad de Oaxaca el 7 de agosto de 1916 y se mantuvo en vigor en todas las regiones que se encontraban bajo un control constitucionalista.

No obstante, aún si se pone el acento en las prácticas totalitarias de las autoridades militares en Oaxaca, sería erróneo sobreestimar la fuerza y la eficacia de las tropas carrancistas conocidas localmente —aunque no de manera afectuosa— como “carracos”, “carranclanes”, apodo notorio y muy conocido de “con sus uñas listas”.

El cuartel militar general en Oaxaca hizo repetidas peticiones al primer jefe para armas, provisiones y refuerzos con el fin de que un concertado esfuerzo militar aplastara a los rebeldes y asegurara la victoria de la revolución, pero con pocos resultados tangibles.

La moral constitucionalista era con frecuencia baja; la disciplina difícil de imponer, y las deserciones frecuentes. En ese sentido, la debilidad de la maquinaria militar carrancista fue un factor que contribuyó plenamente a las dificultades políticas. Sin embargo, los primeros representantes carrancistas en Oaxaca parecían tener una confianza suprema en su capacidad para establecer un nuevo origen revolucionario.

El primer gobernador preconstitucional de Oaxaca nombrado por Carranza fue el general Jesús Agustín Castro, comandante de la División 21, quien estableció su gobierno provisional en Salina Cruz, en el istmo de Tehuantepec, en agosto de 1915. Rebozando de entusiasmo y retórica revolucionaria, Castro lanzó el manifiesto al pueblo oaxaqueño en el cual delineaba los principios ideológicos y administrativos del gobierno preconstitucional.

Identificó con toda claridad a los “enemigos de la revolución en la localidad”. Describía a los jefes del movimiento de la soberanía, como “vampiros acostumbrados a sangrar inicuamente a los que tienen el infortunio de estar al alcance de sus garras”.

Y de manera más prosaica, como unos cuantos “caballeros de industria que pretenden entronizarse en el poder”. Quienes carecían de toda pretensión legítima al poder porque eran culpables de complicidad con el golpe militar huertista de 1913. Castro declaró que el propósito de lo que él llamaba la impetuosa falange revolucionaria, de la cual tenía el orgullo de ser

miembro, era suministrar “el mayor bien para el mayor número, el mejoramiento efectivo del pueblo, el bienestar de la sociedad en general”.

Por tanto, declaró que él estaba a cargo de todos los poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y decretó que todos los actos de las autoridades rebeldes eran nulos y carecían de valor. Existía un elemento de fantasía casi quijotesca, en estas disposiciones iniciales dictadas por la nueva administración, que consistía únicamente en un personal de nueve jóvenes militares enviados desde la ciudad de México, cuya área de jurisdicción estaba limitada a 31 municipios en los distritos de Tuxtepec, Juchitán y Tehuantepec.

El alcance de la administración carrancista se incrementaba en proporción con la superficie del territorio que se encontraba bajo su jurisdicción, pero aún para 1920 esta jurisdicción no llegaba a más de una tercera parte de los municipios oaxaqueños.

Los gobiernos militares enfrentaron muchos retos: nunca fueron capaces de contratar personal administrativo entre los oaxaqueños o entre los funcionarios que antes habían prestado servicios a los gobiernos del estado. Tanto Agustín Castro como su sucesor, Juan Jiménez Méndez, comentaron que esto se debía en parte a la abierta hostilidad por parte de los mismos funcionarios; pero también se debía —en parte, según él— al analfabetismo general de la población, comentario que seguramente no le gustó a la población local ni ayudó a sus campañas de reclutamiento.

Según Jiménez Méndez, en los actos informales organizados por la administración constitucionalista, los funcionarios oaxaqueños trataban a sus invitados —a los constitucionalistas— con “un desprecio insolente”.

La hostilidad que mostraban las anteriores autoridades civiles de Oaxaca hacia el gobierno constitucionalista difícilmente podría ser sorprendente en vista de las purgas políticas que se realizaron cuando el régimen se iniciaba, las cuales aunque posteriormente se acabaron, establecieron el tono y el tenor del gobierno preconstitucionalista.

Desde un principio quedaron establecidas las bases del gobierno por decreto de conformidad con la forma anunciada por Agustín Castro en septiembre de 1915:

En vista del nombramiento que Venustiano Carranza, primer jefe del Ejército Constitucionalista a cargo del Poder Ejecutivo de la nación se ha servido conferirme y en ejercicio de las facultades extraordinarias que me encuentro investido.

Por ese medio Castro informó sobre la urgente necesidad de reemplazar a las autoridades civiles existentes en Oaxaca: "... todas las autoridades municipales serán nombradas y depuestas por el Ejecutivo, y los presidentes municipales de las cabeceras de los distritos asumirán el papel y las funciones que anteriormente ejercían los jefes políticos".

En cuanto a la supresión de actividad política en el estado, queda claro que las autoridades militares no estaban dispuestas a permitir que se realizaran elecciones, ya fuera en los ámbitos municipal, estatal o federal. Las elecciones municipales fueron invariablemente aplazadas y el Congreso del estado estuvo clausurado durante todo el periodo preconstitucional, hasta noviembre de 1920.

Josefina MacGregor habla de la composición del Congreso Constituyente. Quiero

explorar la participación de los representantes oaxaqueños en ese Congreso, que es un poco sorprendente. Para mí el ejemplo más claro de falta de representación política fueron las elecciones de delegados oaxaqueños a ese Congreso Constituyente. Se caracterizaron por una combinación de incompetencia administrativa y de fraude electoral. Los candidatos estaban obligados a protestar su lealtad al Plan de Guadalupe y a comprobar "con hechos positivos su adhesión a la causa constitucionalista". Este decreto fue reproducido en el periódico oficial de Oaxaca el 28 de septiembre, por lo que las autoridades militares contaban únicamente con un mes para organizar las elecciones, convocadas para el 22 de octubre. Se reconoció abiertamente que 10 de esos distritos —Ixtlán, Villa Alta, Choápam, Nochixtlán, Ejutla, Teposcolula, Tlaxiaco, Huajuapán, Silacayoápam y Coixtlahuaca— estaban fuera de la jurisdicción constitucionalista.

Aun en aquellas regiones que supuestamente estaban dentro de la jurisdicción carrancista, las elecciones no se llevaron a cabo sin irregularidades. Por ejemplo, el presidente municipal de Juquila envió un telegrama a Castro el 29 de octubre, siete días después de la fecha indicada para las elecciones, informándole que acababa de recibir el decreto y preguntándole en qué fecha se deberían efectuar las elecciones. Un presidente municipal formuló una pregunta similar el 9 de noviembre, y el secretario de Castro, J.M. Márquez, contestó de manera abrupta que la fecha de las elecciones ya había pasado, y que ya era demasiado tarde para celebrarlas.

Esto provocó la intervención del secretario de Gobernación de Carranza, Jesús Acuña,

quien dio instrucciones al gobernador Castro el 14 de noviembre, seis días antes de la fecha en que la convención se debería reunir en Querétaro, en el sentido que se asegurara que se “eligiera” un delegado de Juquila. El 21 de noviembre el presidente municipal anunció que Dámaso Gómez había resultado electo. Pero no dio ningún detalle de cómo se había elegido. Sin embargo, el señor Gómez no participó en el Congreso Constituyente, pues el artículo 9° del decreto original de Carranza excluía la participación de los delegados que no hubieran estado presentes en la sesión inaugural del Congreso Constituyente.

Como resultado de todo ese proceso, sólo seis de los 15 distritos electorales efectuaron elecciones en la fecha señalada: Distrito Central, Miahuatlán, Ocotlán, Tlacolula, Nochixtlán y Zimatlán. Aun en estos distritos, no obstante, también ocurrieron irregularidades. En Tlacolula las elecciones se realizaron el 22 de octubre, pero no se hizo el cómputo de los votos sino hasta el 26 de noviembre, porque se informó a las autoridades que había desaparecido el presidente municipal. Esto no impidió que el delegado electo, el abogado Celestino Pérez, participara en el Constituyente.

En Ejutla, que formaba parte del distrito electoral de Miahuatlán, las elecciones no se efectuaron. No obstante, la elección del delegado Luis Espinosa, periodista chiapaneco, que era también mayor del Ejército Constitucionalista, no fue impugnada. En Nochixtlán, el delegado electo, Manuel García Vigil, no asistió al Constituyente porque no pudo obtener el permiso necesario de la Secretaría de Guerra. Como consecuencia, sólo nueve delegados “representaron” a Oaxaca en Querétaro. Únicamente dos participaron activamente en los de-

bates y ninguno de ellos era originario de Oaxaca: Espinosa, de Chiapas; y el representante del Distrito Central, el general Salvador González Torres, de Michoacán, quien actuó como segundo vicepresidente de la Constituyente.

Como parte de la conclusión, hay evidencias abundantes de que la impunidad con que los jefes militares encubrían su autoridad personal tuvo un efecto perjudicial en el establecimiento de la ley y el orden en el estado.

Otra vez el cónsul inglés comentó a principios de 1919, en un informe que mandó a Londres, que en Oaxaca “el espíritu de ilegalidad se está generalizando en vez de reducirse”.

El representante de una compañía minera canadiense propietaria de un grupo de minas en San Martín de los Canseco en el distrito de Ejutla, informó que había dejado de notificar a las autoridades militares los robos y ataques de las bandas rebeldes en propiedades de la compañía, por la sencilla razón de que un destacamento de tropas constitucionalistas no le proporcionaba ninguna seguridad. Al contrario, “los dos bandos roban y saquean en el lugar en que se encuentran estacionados, hecho bien conocido por todos los nativos de esta región”.

La falta de seguridad en las zonas adyacentes a los valles centrales y en partes de la Mixteca había obligado a los comerciantes y mineros a buscar refugio en la ciudad de Oaxaca, y según, preferían “incurrir en los gastos y molestias de trasladarse, en lugar de permanecer en lugares donde las autoridades militares han acaparado fuerzas”.

Las pruebas que encontré en mis investigaciones indican que la práctica del constitucionalismo en Oaxaca era más rapaz que radical. La opinión de la reducida comunidad extranjera que residía en Oaxaca no era nada

ambigua en su pesimismo. Otra vez el cónsul inglés general en un informe de 1919:

... el estado se encuentra en una situación sumamente mala. El ganado ha quedado destruido en su totalidad, y difícilmente se pueden ver residencias decentes, con excepción de las que se robaron los carrancistas. Las cosechas se encuentran arruinadas, las casas de campo fueron incendiadas y las minas clausuradas.

La culpa de esta situación se atribuía igualmente a los rebeldes que al ejército carrancista, al cual se le describía como “una turba harapienta e indisciplinada”. Las condiciones en general se describen con una palabra: “anarquía”. Y aunque se haya restablecido el orden, se requería del transcurso de muchos años antes de que se pudiera llegar a algo que se aproximara siquiera a la anterior prosperidad.

Parece que la realización de lo que en 1915 llamaba Agustín Castro “una gran obra de reconstrucción”, era aún un sueño distante en 1920. No obstante, el compromiso ideológico inicial de los comandantes militares en Oaxaca de implantar un programa híbrido de reforma social y económica no se puede poner en duda. Pero la retórica radical y populista de 1915 y 1916, lenta pero perceptiblemente se transformaba en un sombrío autoritarismo.

El ejercicio de la autoridad dentro del estado se vio seriamente restringido, en parte por el estricto control central impuesto por Carranza en todas las esferas de la actividad del gobierno, pero sobre todo por la decidida oposición de todos los niveles y clases de la sociedad oaxaqueña. La revolución constitucionalista se había impuesto por la fuerza en Oaxaca, pero los medios utilizados para su implantación y el ambiente político y económico garantizaron que para 1920 fueran muy escasos los partidarios de la causa en el interior del estado.

# Política agraria de la Revolución bajo la Constitución de 1917

Luis Barrón Córdoba\*

## Introducción

En otros trabajos he tratado de explicar las continuidades entre el Porfiriato y la revolución en términos de cómo se pensó el problema agrario y las soluciones que se le fueron dando o que se fueron planteando. Básicamente, desde 1890 hasta 1930, hay muchas continuidades y un sinnúmero de propuestas que es importante destacar. Pero en esta ocasión me voy a centrar en la política agraria bajo la Constitución de 1917.

Emilio Kourí ha señalado que “la historia rural de buena parte del territorio mexicano y de sus poblaciones tiene muy poco en común con la saga de los pueblos desposeídos cuya

propiedad comunal clamaba por ser reconstituida [...]”. En otras palabras, cuando se habla *del problema agrario*, la primera palabra que viene a la mente es el *ejido*, aunque en buena parte del país el ejido no fuera la forma de tenencia de la tierra más común. Sin embargo, comúnmente se hace una conexión lógica entre el reparto agrario y la política agraria “de la revolución” con base en la figura del ejido. No obstante, hoy les voy a mostrar que esa conexión lógica es cuestionable.

Si se sigue el argumento de Kourí y es cierto que la historia de la mayor parte del país no está ligada al ejido, ¿entonces por qué todos la tenemos en la cabeza? Esta pregunta se puede responder diciendo que viene de una construcción historiográfica, que empezó a construirse a partir de 1915, en la que se concluyó que la solución al problema agrario era el reparto de tierras, pues eso era lo que los zapatistas demandaban. Debido a que los zapatistas eran el grupo beligerante con más influencia en ese momento, y a que representaban un problema importante, se decidió atender sus demandas e iniciar con el reparto agrario. Esa decisión, que se tomó a partir de la promulgación de la

\* Es doctor en Historia de América Latina por la Universidad de Chicago, en Estados Unidos. Es profesor, investigador y en estos momentos director de la División de Historia en el Centro de Investigación y Docencia Económicas. Su libro más reciente se titula *Carranza. Líneas de investigación: historia intelectual de América Latina, historia política y social de México contemporáneo*.

Nota: El material aquí reproducido es una versión previa a su publicación formal por parte de los autores. Los derechos pertenecen a éstos y a las instituciones, por lo que para su reproducción total o parcial se requiere autorización previa.

Ley del 6 de enero de 1915, desató la construcción historiográfica que plantó en nuestras cabezas esta idea de “la política agraria de la revolución”.

De acuerdo con Emilio Kourí, el reparto agrario con base en el ejido puede explicarse por tres razones. La primera es que el reparto estuvo marcado por la visión positivista del problema, en la que la subsistencia de la propiedad comunal era central para el desarrollo del país, pues otro tipo de propiedad no podía existir dado el atraso evolutivo de la población mexicana. La segunda era que, en ese momento, la propiedad comunal de la tierra parecía ser lo más adecuado para la población campesina del país, ya que, debido al atraso evolutivo, el instinto de cooperación social, la solidaridad grupal y la cohesión de los pueblos se presentaban como las mejores opciones para subsistir. (En esta ocasión, utilizaré el término “campesino” de manera indistinta, a pesar de que existen diferencias muy importantes entre los diferentes grupos de población y entre los diferentes territorios.) La última razón es que el país comenzaba a vincular su identidad como nación moderna con las glorias de las antiguas civilizaciones indígenas, por lo que la propiedad comunal se convirtió en un aspecto de distinción y de orgullo. Con base en estas razones y en las decisiones que se tomaron a partir de 1915 fue que se empezó a construir la visión del problema agrario.

En 1923, Carleton Beals, observador extranjero que visitó México después del movimiento armado de la revolución, señaló que “bien pensado el problema agrario de México no es un problema sencillo, y sin embargo es el problema más importante [...]”. Ya desde ese momento se reconocía a la revolución como

una revolución agraria y al reparto como el problema más importante. El reparto no fue el problema más importante que identificó Madero, ni el que identificó Carranza; pero para 1923 ya se empezaba a construir la idea de que la revolución se hizo por el problema agrario y que ese era el problema central.

Diez años después, en 1933, Frank Tannenbaum, otro observador extranjero, dijo que “ningún miembro de la familia revolucionaria podrá admitir que la Ley del 6 de enero ha tenido por objeto simplemente la pacificación; por tanto, el problema agrario requiere entonces una base más amplia que la que tiene hasta el presente”. ¿A qué se refería Tannenbaum? A que el problema no era solamente de las comunidades que estaban levantadas en armas, sino que era un problema que, según él, estaba presente a lo largo y ancho de todo el territorio. Además, coincidía con muchos revolucionarios, entre ellos Luis Cabrera, autor de la Ley del 6 de enero, que habían argumentado también que el problema de la pacificación del país pasaba por el reparto agrario. Es decir, había que repartir no tanto por una idea de justicia social, sino por un problema de pacificación: si no se repartía la tierra, los campesinos del país, sobre todo en el centro de México, seguirían levantados en armas y la revolución nunca terminaría.

En 1959, Jesús Silva Herzog, autor de una historia de la revolución que casi se convirtió en el credo de la familia revolucionaria, decía que durante el gobierno del general Lázaro Cárdenas la revolución mexicana había llegado a su momento culminante. Esto es una elaboración significativa del mito historiográfico porque el problema agrario no sólo era el centro de la problemática de la revolución y

era el problema más importante, sino que ya para 1959 se decía que en realidad se empezó a atender solamente hasta 1940, cuando Lázaro Cárdenas lo identificó correctamente y tuvo la voluntad política para resolverlo. Desde el punto de vista de Silva Herzog, antes de 1940, nadie tuvo la voluntad para atenderlo.

En 1971, Adolfo Gilly, un historiador de izquierda que escribió una historia que también se convirtió en un clásico de la historiografía de la revolución, *La Revolución interrumpida*, dijo que “la aguda inteligencia de Lázaro Cárdenas reconoció, mediante la experiencia y la reflexión, la raíz del problema: en este país no habrá paz y no dejará la sangre de correr mientras no se resuelva la cuestión de la tierra”. Gilly, historiador que tuvo mucha influencia en toda la historiografía, argumentó que fue Lázaro Cárdenas, su figura, su inteligencia, y su papel de estadista lo que permitió identificar el problema agrario y resolverlo.

En 1981, Friedrich Katz, mi maestro, con quien discutí varias veces este tema y nunca lo pude convencer de lo contrario, autor de *La guerra secreta*, otro libro muy importante en la historia de la revolución, señaló que en lo tocante a la reforma agraria no había pruebas de que Carranza ni los principales jefes de su movimiento hayan tenido deseos de modificar la estructura agraria del país. Katz refuerza la idea de que antes de Cárdenas, en realidad, no se tuvo ninguna intención de aplicar el artículo 27 constitucional. Siempre lo dijo contundentemente: “no hay pruebas”.

Ahora bien, si se observan las cifras del reparto agrario entre 1915 y 1934, es decir, desde la expedición de la Ley del 6 de enero hasta la llegada de Lázaro Cárdenas al poder, se repartieron aproximadamente 11 millones

y medio de hectáreas en el país. En cambio, en el sexenio de Lázaro Cárdenas, entre 1935 (cuando en realidad toma las riendas del poder con el exilio de Plutarco Elías Calles) y 1940, se repartieron un poco más de 18 millones 700 mil hectáreas. Estas cifras, aparentemente, confirman el mito historiográfico que se construyó desde las décadas de 1920 y 1930. Todos los investigadores que vieron estas cifras concluyeron que Lázaro Cárdenas repartió mucho más que todos sus antecesores, porque él sí entendió el problema y tuvo la voluntad política para resolverlo.

No obstante, estas cifras esconden mucho más de lo que parece. En el total de tierra que se repartió, por ejemplo, se incluyeron hectáreas de desierto. No se sabe por qué, ni exactamente en dónde se repartió, porque la base de datos de donde salen estas cifras quedó muy dañada en el Registro Agrario Nacional (y apenas ahora se está reconstruyendo). Pero lo importante sería explicar, más allá de la cantidad de tierra repartida, su tipo y los lugares en donde se repartió. Esta situación no se ha estudiado con cuidado.

Lo que yo he construido, después de revisar la literatura y los archivos, es apenas una hipótesis, pues aún no tengo pruebas contundentes de que esto se puede interpretar de una manera distinta. No obstante, tengo suficiente información, que les voy a compartir, para sostener una hipótesis diferente a la de la historiografía.

Primero, encontré que sí hay una política agraria de los gobiernos de la revolución desde 1915. Todos los presidentes, desde Venustiano Carranza, tuvieron una política agraria, que difirió en enfoques y en regiones, pero que existió. No es que los presidentes hubieran ignorado el problema o no lo hubieran querido

resolver. Sí tuvieron una conciencia del problema y respondieron con una política que ahora les voy a explicar.

Lo segundo es que desde 1915 se puede ver con mucha claridad la herencia liberal del siglo XIX. La Ley del 6 de enero de 1915, básicamente, refleja que hubo una conciencia en quienes ejercieron el poder, que había una tradición en México que implicaba la separación de poderes y que ésta hizo, naturalmente, como en todos los países liberales con gobiernos basados en la separación de poderes, que un poder revisara lo que hacía el otro. En nuestro caso, el Poder Judicial revisó las decisiones del Poder Ejecutivo. Esta situación me lleva a concluir que no sólo se trataba de voluntad política, sino que nuestra herencia liberal decimonónica implicó que el reparto agrario fuera mucho más lento.

La otra parte de la hipótesis es que, para lograr el reparto agrario, se tuvo que formar una burocracia que permitiera llevar a cabo la repartición de tierras. En 1915 no existía este aparato burocrático, pero sí se tenía un presidente que tenía todo el poder en las manos. Carranza en ese momento, básicamente, era un dictador. Pero para 1917, éste dejó de ser el caso y tuvo que enfrentarse a los otros poderes que lo querían frenar.

El artículo 10 de la Ley del 6 de enero de 1915 implicó dos cosas. La primera era que cualquier persona que se creyera afectada por el reparto agrario tenía el derecho a ir a los tribunales a pelear su caso (como debe ser en cualquier democracia liberal). La segunda era que aun cuando esa persona tuviera la razón, a lo único que tenía derecho era a la indemnización. El reparto no se podía evitar. Es decir, a partir de la Ley del 6 de enero ya hay una polí-

tica que señala que no se podía hacer el reparto nada más así, y que los terratenientes tenían el derecho a acudir a los tribunales. Lo que hizo la Ley del 6 de enero —y después la Constitución— fue respetar el derecho de defensa y, en caso de que la razón le asistiera al terrateniente, éste tenía derecho a ser indemnizado; pero no a conservar sus tierras, pues se encontraba frente a un caso de utilidad pública.

Después, en la Constitución se van a hacer dos cambios sumamente importantes. El primero consistió en establecer que las indemnizaciones no debían ser previas, sino que bastaba que las expropiaciones se hicieran *mediante* indemnización. Básicamente, este cambio permitió la creación de los bonos agrarios y de la deuda agraria que se podía liquidar hasta en 15 años. El segundo cambio fue que, para 1917, la declaratoria de utilidad pública ya no la hacía el Poder Judicial sino la autoridad administrativa.

Todos estos datos permiten afirmar que sí hubo una conciencia de que éste era un problema importante que debía atenderse con medidas que, para un liberal decimonónico como Carranza, eran extremas. En 1931, Luis Cabrera, viendo para atrás cuando se deroga el artículo 10 de la Ley del 6 de enero, decía:

Lo primero que Carranza me señaló cuando le presenté el proyecto de ley fue que era una ley preconstitucional que iba a actuar fuera de los tribunales, porque en ese momento no había Poder Judicial, y que por lo tanto se iban a cometer injusticias e iba a haber muchos problemas. Y que quienes se sintieran agraviados debían tener oportunidad de ir a los tribunales. Y por eso la ley del 6 de enero incluye un periodo de un año para que uno se pueda inconformar.

¿Por qué un año? Porque Carranza pensaba que más de un año mandaría la señal a otros revolucionarios de que él quería permanecer con todos los poderes como dictador por un tiempo prolongado. Y menos de un año era un periodo demasiado corto como para asegurar que iba a haber tribunales a los que se pudiera recurrir. Por eso, la Ley del 6 de enero de 1915 estableció ese año para que se pudiera acudir a los tribunales. Pero para Carranza era obvio, desde el principio, que debía haber una manera de frenar las injusticias que cometiera el Poder Ejecutivo.

En ese mismo año, Cabrera también argumentó que fue un error incluir la Ley del 6 de enero en el texto del artículo 27 constitucional. Si se lee el artículo 27 original, la Ley aparece en el artículo 27 como ley constitucional. Para Cabrera, eso fue un error del Constituyente. En primer lugar, porque aparentemente se metió ahí por error, pues no había ninguna prueba de que alguno de los constituyentes dijera o argumentara que esa debería ser una ley constitucional. Más bien, se concebía la Ley del 6 de enero como una ley secundaria; pero como se incluyó en el texto del artículo 27 como ley constitucional, si se tenía la necesidad de modificarla, se tenía que pasar por todo el proceso de reforma que marcaba la Constitución (que es igual al actual), es decir, a través del Constituyente Permanente. Y de 1917 a 1920 eso fue imposible. Así, el artículo 10 de la Ley del 6 de enero funcionó, efectivamente, como un obstáculo al reparto agrario.

Si se analizan las cifras que actualmente se tienen, básicamente la Ley del 6 de enero y la Constitución implicaron estas dos cosas: primero, que había que construir una burocracia para poder hacer el reparto de manera orde-

nada y para que el Poder Judicial pudiera revisar el procedimiento; segundo, implicó que el balance de poder y el respeto entre poderes debían mantenerse, y que todas las decisiones del Ejecutivo iban a ser revisadas.

Ahora, en términos de la construcción de la burocracia, ¿qué problemas hubo? En realidad es difícil saberlo, pues no hay una historia académica seria, monográfica, sobre la Comisión Nacional Agraria. Se tiene la historia que escribió Marte R. Gómez de la Comisión, que es muy útil para saber qué estaba haciendo; pero no es una historia que explique a detalle cómo se conformó; cómo actuó; quiénes estuvieron ahí; por qué los nombraron; cuáles eran sus perfiles; cómo actuaron en ciertos casos; en ciertos otros; cómo actuaron por regiones, etcétera. Pero mucho más importante es que no hay historias de las comisiones locales agrarias, que también fueron muy importantes. No se sabe cómo se construyó esa burocracia, dónde se construyó más rápido o más despacio, por qué razones, quiénes participaron y por qué y, por tanto, es difícil saber por qué en algunas regiones el reparto agrario no se dio a los ritmos que debió darse, comparado con otras regiones similares.

Otro problema es que, en términos de la legislación, también hay un vacío enorme porque entre 1915 y 1934, es decir, antes de que Lázaro Cárdenas tomara el poder, además de la Ley del 6 de enero y del artículo 27 constitucional, se emitieron otras cinco leyes, cinco reglamentos, un código agrario, 25 decretos que tenían que ver con el problema agrario, siete acuerdos y 52 circulares del Ejecutivo; además, hubieron 23 reformas a esas leyes. Es decir, no se conoce exactamente cuál era marco legal que estaba usando el Poder Ejecutivo.

Este punto es importante porque no es lo mismo repartir sin tener que seguir marco legal alguno, a tener que repartir siguiendo un procedimiento ya determinado que incluye medios de defensa, por ejemplo. Entonces el problema agrario se volvió muy complejo para esa burocracia que apenas se estaba construyendo.

En un cuadro que concentre la legislación agraria del periodo, podría destacar el Reglamento Agrario de 1922 por dos razones. Primera, porque metiéndose a la historia de ese reglamento, y viendo con calma cómo se hizo en la Cámara de Diputados, los mismos legisladores cuestionaron cómo fue que ese reglamento se convirtió en ley. Incluso uno de ellos se cuestionaba respecto a cómo era posible que se obedeciera ese reglamento, pues nunca se había publicado en el Diario Oficial de la Federación. El reglamento es muy importante porque básicamente les dio a los gobernadores la posibilidad de dar resoluciones provisionales, es decir, otorgar a los campesinos la posesión de la tierra de manera provisional, lo cual no sucedió entre 1917 y 1922, y eso implicó un reparto mucho más veloz.

Rápidamente les describiré el proceso que se tenía que seguir para hacer el reparto agrario. Los pueblos iban a un Comité Particular Ejecutivo, así se llamaba, a presentar su demanda de tierras y a justificar, en primera instancia, por qué necesitaban las tierras y de dónde las iban a tomar. Ese Comité Ejecutivo iba a la Comisión Local Agraria. En ésta se estudiaba el caso y se daba una recomendación al gobernador (quien después de 1922 podía dar una posesión provisional a los campesinos; antes de 1922, no). Después, el gobernador iba con el Secretario de Fomento Federal, y le exponía el caso. El Secretario iba a la Comisión

Nacional Agraria. Ésta revisaba todo el expediente y le hacía una recomendación al Presidente de la república. Él era quien decidía si procedía o no la dotación o la restitución. Si alguna de ellas procedía, entonces les otorgaba a los campesinos la posesión definitiva de la tierra; si no, entonces les regresaba la tierra a los terratenientes. Este proceso, como se puede ver, se podía convertir en un calvario, pues no estaba claro el tiempo que tardaría entre la petición inicial de los campesinos y la resolución del Presidente.

Es necesario destacar dos cosas. La primera es cómo está concebida la Ley del 6 de enero. Carranza, muy inteligente como estadista en medio de una revolución, notó que, si los gobernadores repartían tierras, a ellos se les reconocería ese logro, mientras que el Presidente tendría que enfrentar a los caciques regionales. Por esta razón, Carranza estableció que el único que podía dar resoluciones definitivas era el Presidente de la república, de modo que todo el respaldo político que generara el reparto agrario llegaría al Presidente, centralizando así el poder. Esto era un asunto de supervivencia política elemental.

El otro aspecto tiene que ver con cómo se generaban las cifras. Un presidente o un gobernador podían iniciar un proceso que podía tomar años, y cuando por fin se repartía la tierra, esas estadísticas aparecían en los números de otro presidente o de otro gobernador. Entonces aquí también hay sesgo. Cuando se dice que Carranza repartió poco, lo que se debe señalar es que Carranza otorgó pocas resoluciones definitivas, pero eso no significa que el reparto agrario no se hubiera iniciado. Muchos de los conflictos agrarios se resolvieron después de la muerte de Carranza. La política

inició desde 1915, aunque las cifras revelaran el reparto tiempo después.

En el Archivo Histórico de la Suprema Corte existen 2,562 juicios de amparo agrario entre 1917 y 1928. Esta muestra permite medir los ritmos de la reforma agraria: en dónde se están amparando los terratenientes; en dónde lo están haciendo más rápido; en dónde están siendo más exitosos, etcétera; y también complementa el vacío que se tiene en la historia de la Comisión Nacional Agraria. A través de esos amparos se puede ver que, efectivamente, la Corte era un contrapeso para el Ejecutivo, debido al alto número de amparos que estaba conociendo; y esta situación demuestra que hubo un reparto muy activo en dicho periodo, pues los terratenientes se estaban oponiendo a la actuación del Poder Ejecutivo.

Todos estos datos me llevan a concluir que parte del mito debe ser falso, sobre todo en lo referente a la ausencia de voluntad política. Sí se estaba repartiendo, pero la Corte estaba concediendo amparos y no porque fuera conservadora, sino porque estaba protegiendo los derechos individuales de acuerdo con la Constitución. En 1917, en su primer informe de gobierno ante el Congreso, Carranza señaló: “Por el acopio de datos que han enviado los aludidos funcionarios a la Procuraduría General de la República, se ha procedido a formar la estadística respectiva en el Fuero Federal, habiéndose recibido ya a la fecha 590 avisos de iniciaciones de amparo ante los Jueces de Distrito”. Esto es el 1 de septiembre de 1917, y Carranza ya había identificado 590 juicios de amparo. Este es un número muy alto aunque no parezca. Y en ese mismo informe dijo que “Siendo los asuntos agrarios de trascendental importancia para el desarrollo de los ideales de

la revolución, se ha prevenido a los Agentes del Ministerio Público que se opongan, dentro de sus respectivas jurisdicciones, a la suspensión del acto reclamado [...]”. En pocas palabras, ¿qué les está diciendo a los Diputados? Que el Ministerio Público no estaba actuando bien porque los terratenientes les estaban ganando y estaban promoviendo juicios de amparo. El Ministerio Público no estaba haciendo bien su trabajo porque en la primera instancia los jueces concedían el amparo. Es decir, los agentes del Ministerio Público no estaban defendiendo a las poblaciones que solicitaron las tierras. Desde 1917, Carranza ya había identificado ese problema. Por eso, considero que parte del mito es falso.

Hay dos procesos para obtener tierra después de la Ley del 6 de enero. Uno es la restitución, que tenía lugar cuando las tierras que se peleaban eran originalmente propiedad de aquellos que iniciaban el procedimiento y, por tanto, pedían su devolución. Este supuesto es el que se identifica como la demanda zapatista. La dotación es una cosa distinta y tenía lugar cuando aquellos que iniciaban el procedimiento no tenían tierras, las necesitaban para subsistir y, por lo tanto, las solicitaban al gobierno.

A lo largo de la historia de la reforma agraria la restitución se convirtió en un proceso muy raro, porque era muy complicado que los campesinos, los dueños originarios de las tierras, pudieran demostrar que las tierras eran realmente de ellos. Entonces el Ejecutivo estableció, para todos aquellos que pidieran restitución, que se iniciara, por oficio, un proceso de dotación. Dado que en caso de que no pudieran probar la propiedad original de las tierras tendrían que volver a empezar el juicio desde el principio, el Ejecutivo ordenó que se

iniciara en paralelo el proceso para obtenerlas por dotación.

Los datos que tengo se refieren mucho más a dotación, porque los juicios de amparo estaban concentrados en este problema. Entre 1915 y 1966, por ejemplo, únicamente se dieron 222 resoluciones por restitución. En ese periodo de 51 años sólo en 222 casos se pudo demostrar la propiedad de las tierras y se les restituyó a sus dueños. El resto de los casos, que son otros miles que están en los archivos, son procesos de dotación.

Con base en una gráfica que muestra el número de resoluciones definitivas por año, en el periodo que va de 1917 a 1927, es decir, justo antes de que empezaran los repartos que se relacionan con Emilio Portes Gil y Lázaro Cárdenas, quien fue el presidente que más repartió, las resoluciones definitivas tienen una tendencia creciente; es decir, el Presidente inició el reparto a un ritmo que respondió a las dificultades de la construcción de la burocracia, y a los problemas que estaba enfrentando en el Poder Judicial. Después viene un primer brinco inicial en los años de 1920 y 1921, en los que se pasó de 105 a 200 resoluciones definitivas, es decir, se duplicaron después de la muerte de Carranza. Este aumento puede corresponder al acuerdo que Álvaro Obregón hizo con los zapatistas, pues a partir de ese momento el reparto en territorio zapatista se realizó mucho más rápido. Después de ese impulso con Obregón viene una caída (56 resoluciones), y en 1922 se disparan las resoluciones definitivas que están correlacionadas con el Reglamento Agrario de 1922 (151 resoluciones en 1923 y 322 en 1924). Entre los años 1925 y 1928, las resoluciones presentan un comportamiento más errático, que corresponde a un presiden-

te de la república, Plutarco Elías Calles, que no estaba convencido de que el reparto agrario debía continuar.

En una gráfica, que concentra los recursos interpuestos por dotación de tierras a lo largo del periodo 1917 a 1928, se puede observar que, al principio, son muy pocos los recursos que se interpusieron; y después hubo un aumento que correspondió a ese impulso de Obregón. Es decir, Obregón también enfrentó una oposición más fuerte de los terratenientes, pero después, en 1922, también se dispararon por el mismo Reglamento.

Antes de 1922, la Suprema Corte de Justicia de la Nación solamente concedía amparos basados en el artículo 27 constitucional, es decir, lo que la Ley del 6 de enero había establecido. Después de 1922, la Corte empezó a conceder amparos por violación a garantías individuales relacionadas con los artículos 14 y 16 de la Constitución y, por ello, se dispararon esos juicios. Después tienen una caída ya en el cuatrienio de Plutarco Elías Calles.

¿Por qué aumentaron los recursos después de 1922? El Reglamento Agrario de 1922 fue la base de la Corte para empezar a conceder amparos relacionados con la violación de las garantías individuales. Básicamente, antes de 1922, los terratenientes sólo podían decir que no querían que les quitaran las tierras porque eran de ellos. (Los pequeños propietarios sí se podían amparar contra el reparto.) Pero el Poder Judicial respondía que, a pesar de que las tierras fueran propiedad legítima de los terratenientes, de todas maneras se las iba quitar por causa de utilidad pública, pero mediante la correspondiente indemnización.

Después de 1922, los terratenientes se comportaron de manera mucho más estratégi-

ca, siempre basándose en el Reglamento Agrario. Ellos argumentaron en la Corte que no cuestionaban el hecho de que les quitaran las tierras, pero que si el gobierno lo iba a hacer, lo debía hacer legalmente. Decían, por ejemplo, que en el proceso no fueron escuchados y que, por tanto, se habían violado sus garantías individuales; y la manera de corregir esta omisión era iniciar el proceso otra vez desde el principio, para que pudieran ser escuchados.

Esto empezó a retrasar el reparto de manera significativa. Además, los terratenientes hicieron todo tipo de trucos: debido a que por ley no se podía repartir pequeña propiedad, antes de que llegara el reparto a sus localidades dividían sus terrenos y ponían uno a nombre de la mamá, del hermano, del primo y entonces todos mágicamente eran pequeños propietarios y sus terrenos no se podían repartir. La ley señalaba también que la tierra para dotar tenía que ser contigua al pueblo que la demandaba. Entonces, los terratenientes vendían un pequeño pedazo de tierra y sostenían que el resto no era contiguo al pueblo, y por tanto no se podía repartir. Por estas y otras razones, los terratenientes interpusieron juicios de amparo y la Suprema Corte los concedía. De ahí que el reparto se empezó a retrasar muchísimo.

Con el total de hectáreas repartidas por estado hasta 1933 sucede algo muy interesante. En un mapa de la República mexicana se puede ver que Chihuahua y Durango, por ejemplo, son estados en los que se repartió muchísima tierra. ¿Qué fue lo que pasó? La hipótesis lógica sería que esas cifras de reparto demuestran que los villistas eran también agraristas y por eso repartieron tanta tierra. Pero si se ve el caso más importante, el de Morelos, ahí no hay tantas hectáreas repartidas. Entonces,

¿qué pasó con esta historia? Lo que realmente pasó fue que, por ejemplo, al ser Chihuahua tan grande, se podían repartir cientos de miles de hectáreas sin afectar el balance de la propiedad en el estado. En cambio, en Morelos, obviamente se repartieron menos hectáreas, pero fue en donde más se repartieron tierras con respecto a la superficie del estado, lo que indica un cambio muy importante en el balance de la propiedad (situación lógicamente relacionada con el movimiento zapatista). Otros casos interesantes son Durango y Yucatán, que también para 1933 ya tenían un nuevo balance en la propiedad.

Ahora, con respecto a los recursos interpuestos entre 1917 y 1928, se puede observar que los terratenientes yucatecos interpusieron una buena cantidad de recursos. En cambio, en Morelos, no sucedió así. ¿Por qué? Estas diferencias tampoco las ha explicado la historiografía con detalle. En el caso de Morelos, todos los terratenientes tuvieron que salir huyendo por el problema de la guerra y porque los zapatistas los expulsaron. Sin ellos en el estado, sus tierras se repartieron y, cuando regresaron, excepto en contados casos, ya había pasado el periodo para poder ir a la Corte a defender sus derechos de propiedad. En cambio, en estados como Yucatán o Jalisco, los terratenientes nunca salieron y sí se ampararon en contra del reparto. En el archivo se pueden encontrar amparos que son llevados por los herederos o por miembros de la familia de los propietarios originales, que llevan en el proceso 10, 15 o hasta 20 años, y que finalmente llegan al máximo tribunal, la Suprema Corte.

En el reparto carrancista, que era apenas el inicio, empieza a haber recursos interpuestos en varios lugares de la República mexicana

na. Con Álvaro Obregón empiezan a figurar Yucatán y el Distrito Federal. Con Plutarco Elías Calles se puede ver por regiones cuál es el ritmo de la reforma agraria y cómo están respondiendo los terratenientes. Es decir, con gráficas y mapas se puede ver mucho más de lo que la historiografía no ha podido decir hasta ahora. (Cabe destacar que ahora ya se tiene mayor acceso a los archivos de la Corte.)

En el mismo periodo, en cuanto a las resoluciones provisionales (las que concedían los gobernadores) y las definitivas (que daba el presidente) hay una diferencia considerable. Aquí es donde la Comisión Nacional Agraria juega un papel de suma importancia que tendríamos que explicar. ¿Por qué no se dieron más resoluciones definitivas? ¿Cuáles fueron las razones de la Comisión Nacional Agraria para no otorgarlas? Eso también está muy poco estudiado y habría que explicarlo. Un ejemplo que sirve para quitar de la historiografía el peso que se puso sobre el Presidente de la república para poder llevar a cabo el reparto agrario es el de Adalberto Tejeda, gobernador de Veracruz, quien comúnmente es identificado como un agrarista radical en un estado con muchísima movilización. Tejeda tuvo diferentes periodos en la gubernatura, y recibió un número alto de peticiones; pero la cantidad de tierras que concedió, de manera provisional, estuvo muy por debajo de la cantidad que se le solicitó. Es decir, se suponía que Adalberto Tejeda iba a conceder todo lo que los campesinos le pedían, pero aparentemente no fue así. Los gobernadores metieron un freno sustancial a la reforma agraria porque también de ella dependía su supervivencia política. Dentro de su estado daban tierra a sus aliados y se la negaban a quienes no lo eran. Esta situación debe ser

considerada tal cual, y no hay que darle toda la responsabilidad al Presidente de la república, que es lo que la historiografía ha hecho a lo largo de todos estos años. El centro de la tesis de Adolfo Gilly en *La revolución interrumpida* es que los presidentes conservadores frenaron el reparto agrario. Todo iba muy bien hasta que llegaron los presidentes conservadores e interrumpieron la revolución. Cuando llegó Cárdenas la volvió a echar a andar. Pero el hecho es que no fueron sólo los presidentes, sino también los gobernadores los que participaron en esa “interrupción”.

A nivel local, el análisis de toda esta historia se vuelve necesario. San Baltazar Campeche, en el estado de Puebla, es una población que data del siglo XVII. Tiempo después se convirtió en municipio y ahí hubo un caso que provocó la derogación del artículo 10 de la Ley del 6 de enero. Por eso este caso es tan importante en la historia del reparto agrario. No tiene ningún otro motivo para ser importante, pues son tierras que no contienen ninguna ventaja sobre otras en el estado. La hacienda que estuvo involucrada, El Batán, no era particularmente productiva. El municipio como tal no tiene nada que lo distinga de la historia de otros municipios. Sin embargo, por alguna razón, en 1929, los diputados federales tomaron este caso como bandera para lanzarse en contra del artículo 10 de la Ley del 6 de enero. También hay que considerar —muy importante para quien hace historia de género en este país—, que la dueña de la hacienda, Valentina Azcué de Bernot, fue una mujer que se resistió al reparto de sus tierras exitosamente por más de 10 años. Es increíble todo lo que hizo esta mujer en la Suprema Corte para frenar el reparto. Además, San Baltazar

Campeche está a sólo 30 kilómetros de otra hacienda de una ciudadana estadounidense que ha merecido un estudio muy importante. La dueña de esa hacienda era Rosalie Evans y se conoce su caso porque dejó un diario. Rosalie Evans fue asesinada por los campesinos del lugar; en cambio, Valentina Azcué sobrevivió muy bien, salió de su hacienda. De acuerdo a la información que tengo, entiendo que después, incluso, pudo vender una parte exitosamente y obtuvo dinero. Ella y su caso son muy interesantes.

El caso de El Batán inicia cuando Carranza es presidente, en 1918, y el amparo continúa hasta 1933, cuando se abroga por completo la Ley del 6 de enero. Es decir, no solamente se deroga el artículo 10 en 1931, sino que se abroga la ley en 1933. Además, el caso está en la Corte a lo largo de todo ese periodo. Hay dos resoluciones en contra de Valentina Azcué y dos veces logra satisfactoriamente detener el reparto. Es un caso que empieza en 1918 y, cuando por fin se hace el reparto en 1934, la “medalla” queda en el cuello de Lázaro Cárdenas, a pesar de que era un asunto que se había tratado desde muchos años antes.

En cuanto al juicio de amparo como tal, todo él es muy interesante. Pero es de destacar que los campesinos, cuando van y alegan en la Corte, toman un lenguaje 100 por ciento legalista, jurídico. Esto permite pensar que alguien los está asesorando porque en todos los escritos que presentan tratan de argumentar legalmente en contra del reparto. Y esto es muy importante porque también la historiografía nos ha dicho que la revolución de 1910 hizo consciente a la población; y que ésta se movilizó y demandó tierras buscando que la revolución les hiciera justicia y les cumpliera lo prome-

tido. Pero estos campechanos convertidos en poblanos no dicen que la revolución les hizo esa promesa. En sus escritos no dicen que para eso se hizo la revolución, sino que argumentan en términos de la ley. Sostienen que San Baltazar Campeche tenía la categoría política de pueblo, y que conforme a las leyes agrarias del momento, contar con esa categoría los capacitaba para ejercer sus derechos.

¿Por qué hacen ese argumento? Porque lo primero que dice Valentina Azcué es que San Baltazar no es un pueblo, y por tanto no es sujeto del reparto. Por eso, los campesinos tenían que probar que sí poseían la categoría política de pueblo, que estaba definida no en la Constitución de 1917, sino en la de 1857 y en las Leyes de Reforma.

Enseguida, los campesinos cuestionaban el argumento legal de Valentina Azcué (que sostenía que la población del pueblo era muy pequeña y que no necesitaban más tierra) diciendo que con la superficie de terreno que tenían era materialmente imposible que subsistiera algún tipo de población; y proponían que la persona que lo dudara podía visitarlos y tratar de subsistir en el lugar. Este también es un argumento legal.

Como se puede ver, los campesinos no están invocando un tema de justicia social. Pero ese argumento sí se está haciendo en la Cámara de Diputados. El 3 de diciembre de 1931, el diputado Guillermo Rodríguez describió la serie interminable de sinsabores y zozobras que padecieron los campesinos solicitantes de San Baltazar Campeche, durante más de 12 años, con motivo del pavoroso problema de los procedimientos judiciales, que en verdad, según él, eran un obstáculo en la estabilidad de las instituciones. En todo país civilizado, el

Poder Judicial está para garantizar los procesos y para darle estabilidad a las instituciones. Aquí, el diputado señaló que el Poder Judicial era un obstáculo para la estabilidad del país, y continuó diciendo que “resultaría positivamente defraudada la conquista agraria de la revolución si por encima de los intereses de la colectividad estuvieran los muy particulares de la señora Azcué de Bernot”. Ésta es una frase muy importante porque inmediatamente se debe relacionar con el nuevo esquema que estableció la Constitución de 1917, en donde hay garantías individuales y sociales. Con esta frase, el diputado dijo que las garantías sociales eran primero, y que la Suprema Corte, el máximo tribunal del país, estaba actuando mal al proteger los derechos individuales.

Otro diputado, en el mismo debate sobre el caso de San Baltazar Campeche, dijo que: “para nosotros es un enorme contrasentido que por una parte las Comisiones Locales Agrarias y la Nacional entreguen las tierras a los pueblos y, por otra, el Poder Judicial [...] pusiera en tela de juicio lo hecho por las primeras [porque] esto viene a desvirtuar de una manera radical, de una manera fundamental, la más bella de las conquistas revolucionarias”. Esta intervención ejemplifica perfectamente la hipótesis que presenté al inicio: la Corte estaba siendo un contrapeso. Si no lo era, ¿qué sentido tendría que un diputado argumentara así? Desde la postura del diputado, lo que procedía era quitar a la Suprema Corte del camino y permitirle al Presidente de la república que pudiera hacer el reparto sin ningún obstáculo judicial. Este otro diputado también dijo que “el campesino de hoy [...] contribuye dentro de su grupo a exigir el respeto que merece el pedazo de tierra que la revolución le entregó

en cumplimiento de una de sus promesas”. No es nada sorprendente que vieran de esa manera el reparto agrario.

En conclusión, ¿qué es lo que habría que hacer en el futuro? ¿Cuál es la propuesta que les hago a mis colegas historiadores? Primero habría que saber por qué no y en dónde no se ampararon los terratenientes. Esto permitiría saber por qué en algunas regiones la reforma agraria sí procedió muy rápidamente, como en Morelos. Este punto habría que verlo, por ejemplo, en los archivos judiciales y ver si es verdad que no llegaron los asuntos a los tribunales; o si eran otras las razones por las que no se podían amparar. También puede ser que la Corte actuara políticamente en algunos casos, es decir, que la Corte calculara qué tanto podía intervenir en el reparto en uno u otro estado. El caso de Morelos puede ser muy esclarecedor, pues si la Corte intervenía de más, corría el riesgo de incendiar de nuevo el país. Pero esta situación también se tendría que averiguar.

Un segundo tema para analizar se refiere al trabajo de la Suprema Corte. ¿Cómo decidía los amparos? ¿Cuáles eran los argumentos que daba la Corte para conceder o negar los amparos? ¿Los ministros eran sólo legalistas o también políticos? Es decir, ¿la Corte era un poder político o solamente es un contrapeso legal? ¿Había diferencias regionales? ¿Había jueces y/o ministros más liberales o no? No se sabe exactamente quién concedió los amparos. La composición de la Corte es muy importante. ¿Quién estaba ahí? ¿Quién logró que fuera ministro? ¿Quién lo propuso? Por ejemplo, la reforma de 1928, que se realizó a sugerencia del presidente electo Álvaro Obregón, y que amplió el número de ministros en la Corte, indicaría que hubo un cambio. Si cambió el

balance dentro de la Corte, ¿qué es lo que se podría encontrar cuando se analicen las políticas posteriores a 1928?

Un tema más se refiere al desarrollo de los juicios de amparo y a la construcción de la burocracia. ¿Cuál era la duración promedio de los juicios? Este dato tampoco lo conocemos. ¿Cómo actuó el Ministerio Público? ¿Qué argumentos proporcionaban las Comisiones Locales Agrarias? ¿Y la Nacional Agraria? ¿Cómo trabajaba la burocracia construida para el reparto agrario? ¿Quiénes integraban las comisiones, locales y la Nacional? ¿Cuánto tiempo duraban en su cargo? ¿Qué profesiones tenían?

Espero haber podido mostrar, de manera más o menos clara, que sí hay una política agraria que nace con la Constitución de 1917, y que va teniendo diferentes ajustes que responden a un contexto que es cambiante y muy poco estable en los primeros 20 años, de 1915 a 1935. Cuando llega el general Cárdenas al

poder obviamente todo ha cambiado: la Ley del 6 de enero ya se abrogó; la Suprema Corte ya no podía conceder amparos agrarios (lo cual era contradictorio con el texto constitucional de 1917), y por ello se dispara de esa manera el reparto agrario a partir de 1935, entre otras razones. No es una sorpresa que el general Cárdenas haya podido repartir; y no hay que quitarle méritos por haberlo hecho, pues lo que él buscaba era mantenerse en el poder y cambiar las condiciones sociales del país. Pero por las mismas razones que él sí lo pudo hacer, los otros presidentes no pudieron.

Desde mi punto de vista, sí es un cambio historiográfico importante el que hay que dar. Hay mucho todavía por hacer; hay muchos estudios regionales que se pueden realizar. Y aprovecho que hoy hay historiadores regionales aquí para invitarlos a sumarse a este esfuerzo y ver cómo es que se aplicó la Constitución de 1917 en el aspecto agrario durante este periodo.

## Reportes CESOP

### 2010

30. Reforma política
31. Reforma fiscal
32. Reforma del Congreso
33. Órganos electorales locales
34. Elecciones locales 2010 en el centro-norte
35. Elecciones locales 2010 en el centro-sur
36. Migración México-Estados Unidos
37. Los indicadores de buen gobierno en México y el trabajo legislativo
38. Panorámica sobre la transparencia y el acceso a la información en México
39. Revisión de las políticas públicas del Cuarto Informe de Gobierno
40. Apuntes para el análisis presupuestal 2011

### 2011

41. Telecomunicaciones
42. Seguridad social en México
43. Avances en la implementación de la reforma penal
44. Análisis de resultados del Censo 2010
45. Reforma política
46. Cambio climático
47. Crisis económica internacional los posibles efectos en México
48. Glosa del Quinto Informe de Gobierno (Políticas interior y económica)
49. Glosa del Quinto Informe de Gobierno (Políticas social y exterior)
50. Una perspectiva de opinión pública

### 2012

51. Residuos sólidos urbanos en México
52. Mujeres y elecciones
53. Jóvenes: optimismo moderado
54. Algunas notas sobre la opinión pública
55. Elecciones 2012 (Tomo I)
56. Elecciones 2012 (Tomo II)
57. Algunos temas de la agenda en la LXII Legislatura
58. Glosa del Sexto Informe de Gobierno (Políticas interior, económica, social y exterior)
59. Temas selectos para el presupuesto de 2013

60. Reforma pública de la administración pública federal Vols. I y II

### 2013

61. Notas acerca de la Cruzada contra el Hambre
62. Órganos reguladores
63. Notas acerca del Pacto por México
64. Algunas características del sistema educativo Vol. I
65. Particularidades comparadas y opinión pública acerca del Sistema Educativo Vol. II
66. Reforma energética
67. Notas acerca de la reforma fiscal
68. Notas acerca del Primer Informe de Gobierno
69. Notas acerca del presupuesto federal 2014
70. Consideraciones y prospectiva sobre temas de la agenda nacional
71. Consideraciones y prospectiva sobre temas de la agenda nacional

### 2014

72. Consideraciones en torno a la reforma energética
73. Apuntes sobre la reforma política
74. Derechos indígenas y armonización legislativa
75. Componentes del Índice de Desarrollo Humano
76. Consideraciones en torno a la reforma energética
77. Algunos temas en materia social
78. Reformas estructurales y Glosa del Segundo Informe de Gobierno (políticas económica e interior)
79. Reformas estructurales y Glosa del Segundo Informe de Gobierno (políticas interior y social)
80. Consideraciones acerca del presupuesto de egresos de 2015
81. Diálogo intercultural: problemática de los pueblos indígenas

### 2015

82. El TLCAN veinte años después
83. Transparencia y rendición de cuentas
84. Migración y pobreza
85. Jornada electoral 2015 Vol. I
86. Jornada electoral 2015 Vol. II
87. Políticas públicas interculturales para un mundo diverso

Todos los documentos pueden consultarse en la página de internet: [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx)

R E P O

---

R T E O



LXII LEGISLATURA  
CÁMARA DE DIPUTADOS